

Erwungen 1971
Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 174

Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung

Von

Dr. Siegfried Weiß

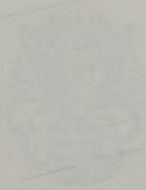


1971
—

DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

SIEGFRIED WEISS

Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 174

Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung

Von

Dr. Siegfried Weiß



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN



Alle Rechte vorbehalten

© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

D 29

ISBN 3 428 02574 1

Für Ina-Maria

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung will prüfen, ob die Beteiligung der Bundesregierung und des Bundesparlaments an der Ausübung Auswärtiger Gewalt dem in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gewaltenteilungsprinzip entspricht. Dieser Bereich der Staatstätigkeit, der traditionell als Domäne der Exekutive angesehen wird, nimmt ständig an Umfang und Bedeutung zu. Eine Sichtung und Wertung der Mitwirkungsbefugnisse der Legislative soll deshalb ermöglichen und veranlassen, der parlamentarischen Tätigkeit im auswärtigen Bereich das ihr entsprechende Gewicht zu geben. Damit versucht diese Arbeit zugleich beizutragen zur Beantwortung der Frage nach der Brauchbarkeit des Gewaltenteilungsprinzips für den modernen Staatsaufbau.

Die Untersuchung wurde im November 1970 abgeschlossen. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation angenommen.

Mit besonderem Dank wende ich mich an Herrn Prof. Dr. Dr. Dr. Walter Leisner. Er hat diese Arbeit angeregt und mit wertvollen Hinweisen gefördert.

Entgegenkommende Hilfe und Aufklärung erhielt ich von Mitarbeitern des Deutschen Bundestages und des Auswärtigen Amtes. Ich danke auch Herrn Ministerialrat a.D. Dr. Broermann, der die Darstellung in diese Schriftenreihe aufnahm.

Erlangen, im Juni 1971

Siegfried Weiß

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

13

Erster Abschnitt

Inhalt des im Grundgesetz geltenden Gewaltenteilungsprinzips im Blick auf die Zuordnung der Auswärtigen Gewalt

A. Geltungsgrund und Ausgestaltung des bestehenden Gewaltenteilungssystems	16
I. Ausdrückliche Normierung?	16
1. Die Problemstellung	16
2. Normierung in Art. 20 Abs. 2, 3; 1 Abs. 3 GG	18
3. Das Gewaltenteilungsprinzip in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	21
4. Die Ausformung des Gewaltenteilungsgrundsatzes durch das Bundesverfassungsgericht	22
5. Ergebnis	24
II. Ableitung aus der Systematik der Staatsorganisation	24
1. Regelungen, die einer Gliederung nach den drei Kernfunktionen entsprechen	24
2. Zuordnung von Funktionsbereichen und Mitwirkungsbefugnissen an atypische „Gewalten“	29
a) Zugunsten der Exekutive	29
b) Zugunsten der Legislative	34
3. Antinomie zwischen parlamentarischem Regierungssystem und Gewaltenteilung?	37
4. Durchführung subjektiver (personeller) Gewaltenteilung?	43
III. Schlußfolgerungen unter Berücksichtigung der Staatsrechtslehre	45
1. Die Gliederung nach den drei sachlichen Funktionen als Ausgangspunkt	45
2. Berechtigung gegenüber anderen Gliederungsversuchen	47
3. Überschneidungen und Kernbereichsschutz	48
4. Erfordernis gleichartiger Kooperation im Bereich der Überschneidungen	51

B. <i>Einordnung der Auswärtigen Gewalt in dieses Gewaltenteilungssystem</i>	55
I. Versuche qualitativer Bestimmung der Auswärtigen Gewalt	55
1. Das Betätigungsfeld der Auswärtigen Gewalt	55
2. Exekutivfunktion?	57
a) Meinungsstand	57
b) Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	59
c) Ausweitung der negativen Definition für „Regierung“	60
d) Ergebnis	61
II. Zuweisung der außerhalb der Funktionentrias stehenden Auswärtigen Gewalt	62
1. Ausdrückliche Regelung?	62
2. Folgerung aus dem geltenden Gewaltenteilungsprinzip	65
a) Aufteilung der auswärtigen Angelegenheiten auf Exekutive und Legislative	65
b) Die Lehre von der „gemischten Gewalt“	67

Zweiter Abschnitt

Entspricht die gegenwärtige Verfassungsausgestaltung und Verfassungspraxis diesem Gewaltenteilungsprinzip?

A. <i>Kompetenz- und Gewichtsverteilung im außervertraglichen Bereich auswärtiger Angelegenheiten</i>	69
I. Ausübung außervertraglicher Befugnisse und gestaltende Einflußnahme	70
1. Regelmäßiger zwischenstaatlicher Verkehr	70
a) Unmittelbar beteiligte Organe	70
b) Aufgabenbereich	73
c) Einflußnahme der Legislative durch normative Regelungen ..	75
<i>Exkurs: Einflußnahme der Justiz durch Nachprüfung von Akten der Auswärtigen Gewalt auf Individualrechtsverletzungen hin</i>	80
2. Besondere völkerrechtliche Akte und auswärtige Befugnisse	84
a) Grundsätzliche Entscheidungsgewalt der Bundesregierung und Stellung des Bundespräsidenten	85
b) Befugnisse und Einflußmöglichkeiten des Parlaments	91
aa) Völkerrechtliche Anerkennung und diplomatische Beziehungen	92
bb) Territoriale Veränderungen	96

cc) Erklärungen in Außenwirtschafts- und Sicherheitsfragen ..	100
dd) Die Mitwirkung von Bundesorganen in zwischenstaatlichen Institutionen	107
II. Kontrolle der Ausübung Auswärtiger Gewalt durch das Parlament ..	110
1. Allgemeine „parlamentarische Kontrolle“	110
2. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts	113
a) Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG	114
b) Inhaltliche Nachprüfbarkeit?	115
B. Kompetenz- und Machtverteilung im Bereich völkerrechtlicher Verträge	117
I. Regelmäßiger Abschluß von Staatsverträgen	118
1. Einfluß auf das Entstehen des Vertrages bis zur Unterzeichnung ..	118
a) Initiative zum Vertragsschluß	118
b) Einfluß auf die Vertragsgestaltung	122
c) Die Bedeutung der Unterzeichnung durch die Exekutive für das weitere Vertragsverfahren	129
2. Beteiligung der Legislativorgane nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ..	134
a) Initiative zum Vertragsgesetz	135
b) Entscheidungsspielraum des Bundestages	137
c) Möglichkeiten der Einflußnahme durch den Bundesrat	145
Exkurs: Zustimmungsrecht der Bundesregierung nach Art. 32 Abs. 3 GG	148
3. Die Bedeutung des Vertragsgesetzes im Rahmen des Vertrags-schlußverfahrens	151
a) Im allgemeinen	151
b) In den Fällen des Art. 24 Abs. 1, 115 I Abs. 3 GG	157
4. Ergebnis	161
II. Fälle, in denen die Mitwirkungsbefugnis des Parlaments nicht zum Zuge kommt	163
1. Die Befugnis, Verwaltungsabkommen im Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG abzuschließen	164
2. Möglichkeit der Bundesregierung, auf nicht zustimmungsbedürf-tige Vertrags- und Handlungsformen auszuweichen	166
a) Ausweichen auf Verwaltungsabkommen	166
b) Ausweichen auf nicht-völkerrechtliche Vertrags- und Hand-lungsformen	172
aa) Vertragspartner ohne Völkerrechtssubjektivität	172
bb) Privatrechtlich gestaltete Verträge	173

cc) Würdigung	174
3. Delegation der Rechte des Parlaments beim Vertragsschluß	175
a) Ermächtigung der Exekutive durch Gesetz	176
b) Ermächtigung der Exekutive im Text eines völkerrechtlichen Vertrages	179
III. Fehlende Befugnis des Parlaments, über das weitere Schicksal eines wirksamen völkerrechtlichen Vertrages bestimmen zu können, dem es zugestimmt hat	182
1. Grundsätzliche Fragen	182
2. Einzelne Möglichkeiten der Exekutive, auf den Geltungsinhalt von Verträgen Einfluß zu nehmen	185
3. Einzelne Möglichkeiten der Exekutive, die Geltungsdauer von Verträgen zu bestimmen	187
IV. Wahrung der parlamentarischen Rechte im Vertragsverfahren und Kontrolle der Exekutive durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts	195
1. Wahrung der parlamentarischen Rechte im Vertragsverfahren	195
2. Inhaltliche Kontrolle der Vertragstätigkeit	197
3. Die Bedeutung des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG	200
4. Würdigung	201

Dritter Abschnitt

Vereinbarkeit der rechtlichen und tatsächlichen Verfassungsausgestaltung mit dem Gewaltenteilungsprinzip

A. Gesamtwürdigung des vorgefundenen Verfassungszustandes	205
B. Ansatzpunkte für Möglichkeiten der Verstärkung der Legislativ-Beteiligung an der Ausübung Auswärtiger Gewalt	215
I. Intensivierung und Ausbau bestehender Einflußmöglichkeiten zugunsten des Parlaments	215
1. Im außervertraglichen Bereich auswärtiger Angelegenheiten	215
2. Im Rahmen der Vertragskompetenz	218
a) Die Notwendigkeit der Geheimhaltung und der Handlungsfähigkeit	218
b) Möglichkeiten der Entschärfung des „ne varietur“	225
II. Erwägungen de lege ferenda	228

Einleitung

Außenpolitik ist Innenpolitik geworden. Dabei haben weniger eine Häufung von aufsehenerregenden Verträgen und Ereignissen im zwischenstaatlichen Verkehr als vielmehr die Intensivierung der internationalen Beziehungen in ihren alltäglichen Erscheinungsformen das Gewicht der auswärtigen Angelegenheiten verstärkt. Folge dieser Entwicklung ist, daß heute ein Großteil von Fragen, die bisher von Organen des souveränen Staates auf Grund der internen Kompetenzverteilung selbständig entschieden worden sind, durch völkerrechtliche Erklärungen geordnet werden, ihre Entscheidung integrierten Organen überlassen wird oder bei ihrer Lösung auf völkerrechtliche Bestimmungen geachtet oder auf zwischenstaatliche Beziehungen Rücksicht genommen werden muß. Der hieraus resultierende Machtzuwachs des Organs, das Träger der Auswärtigen Gewalt ist, führt zu der Frage, ob die Kompetenzverteilung im Bereich der Staatstätigkeit, die sich mit den Beziehungen zu auswärtigen Staaten befaßt — der sogenannten Auswärtigen Gewalt¹ — dem Gewaltenteilungsprinzip² entspricht oder

¹ Bedenken gegen den Gebrauch dieses Begriffs erscheinen nicht gerechtfertigt, da nicht — wie Bültmann, Abschluß, S. 9, meint — dadurch Verwirrung entsteht, daß hier mit dem Ausdruck „Gewalt“ eine Gleichsetzung mit den herkömmlichen drei „Gewalten“ i. S. des Gewaltenteilungssystems erfolgt; denn es haben sich in gleicher Weise Begriffe wie „Wehrgewalt“, „Finanzgewalt“, „Prüfungsgewalt“, „Organisationsgewalt“ zur Bezeichnung der Wahrnehmung eines bestimmten Sachbereichs staatlicher Tätigkeit eingebürgert, ohne daß damit eine Auflösung der traditionellen Dreiteilung angenommen würde.

² Die Begriffe „Gewaltenteilung“, „Gewaltentrennung“ und „Gewaltengliederung“ werden hier gleichwertig gebraucht (so auch P. Schneider, Gewaltentrennung, in: AöR 82, S. 1); denn sie besitzen alle drei nicht genügend sprachliche Aussagekraft, um allein den Inhalt des Lehrsatzes oder Organisationsprinzips genügend zu charakterisieren, den sie bezeichnen sollen; der neuerdings von Achterberg, Funktionenlehre, S. 112, vorgeschlagene Begriff „Funktionsordnung“ gibt zwar mit dem Hinweis auf die Unterscheidung der Staatstätigkeit nach Funktionsarten einen geeigneten Ansatz, läßt aber mit dem in diesem Zusammenhang nichtssagenden Wort „Ordnung“ offen, worum es bei diesem Prinzip geht, nämlich um die Mäßigung der Staatsherrschaft durch Verteilung politischer Macht und infolge eines Ineinandergreifens der drei Gewalten (BVerfGE 3, S. 225, 247); dies bringt der Begriff „Gewaltenteilung“ zumindest auf Grund seines traditionellen Gehaltes eher zum Ausdruck. In jedem Fall bedarf es jeweils erst einer näheren Bestimmung dessen, was man unter dem konkret verwendeten Begriff verstehen will. Es lohnt daher den Streit um die Bezeichnungen nicht, den Baade, Parlament und Regierung, S. 207, anklingen läßt; denn in aller Regel folgt die Einigung über die Begriffe von selbst, wenn man erst einmal sachlich Klarheit gewonnen hat.

unter den gewandelten Umständen noch entspricht³; denn soweit dies nicht der Fall sein sollte, könnte dies angesichts der großen Bedeutung dieses Sachgebiets keineswegs als unbeachtlich angesehen werden.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich dabei auf das Verhältnis von Regierung und Parlament als den an der Ausübung Auswärtiger Gewalt hauptsächlich beteiligten Organen. Probleme der vertikalen Gewaltenteilung, nämlich der Aufteilung von „auswärtigen Kompetenzen“ auf mehrere Ebenen einander eingeordneter Staatlichkeit bleiben außer Betracht⁴; dabei wird allerdings nicht übersehen, daß die Konzentrierung der Auswärtigen Gewalt beim Bund im Vergleich zu sonstiger Aufteilung von Sachgebieten oder Funktionen auf Bund und Länder den Einfluß des Organs zusätzlich verstärkt, das im Bereich des Bundes die Aufgaben wahrnimmt, die an die Adresse eines fremden Völkerrechtssubjekts gerichtet sind.

Im ersten Abschnitt der Arbeit geht es darum, den Gehalt und die Aussagekraft des Gewaltenteilungsprinzips festzustellen, wie es in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik gilt; der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt nicht in staatsrechtlichen Erwägungen über die Gewaltenteilungslehre, sondern in einer ontologischen Betrachtung des vom Grundgesetz vorgesehenen und in der Bundesrepublik verwirklichten Verfassungssystems, um daraus Schlüsse für die Einordnung der Auswärtigen Gewalt ziehen zu können.

An dem so gefundenen Ergebnis wird im zweiten Abschnitt die verfassungsrechtliche und verfassungswirkliche Kompetenz- und Machtverteilung gemessen. Dabei wird zunächst Gewicht auf die Wertung der allgemeinen Aktivität in auswärtigen Angelegenheiten gelegt, ehe auf die Befugnisse beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge eingegangen wird, die sonst in der Diskussion im Vordergrund stehen.

Wenn auch diese Teile bereits zur Beantwortung der Themafrage führen, bliebe die Arbeit doch unvollständig, wenn nicht in einem

³ Demgegenüber bemüht sich die Arbeit von Baade: „Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt“, vor allem um die funktionelle Qualifizierung der Auswärtigen Gewalt“; der Beitrag von *Leisner*: „La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri“, untersucht die im Text gestellte Frage für die italienische Verfassungslage; die Arbeit von *Treviranus*: „Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat“, schließlich sucht für das Verhältnis von Parlament und Regierung in auswärtigen Angelegenheiten Gemeinsamkeiten in den hauptsächlichlichen Verfassungsordnungen der westlichen Welt.

⁴ Zu diesen bereits eingehender untersuchten Fragen vgl. insbesondere v. *Salomon*, Kompetenzverteilung, insgesamt; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 151 ff; *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, insgesamt; *Beer*, Staatsverträge, insgesamt; *Leisner*, in: *Annuaire Français de Droit International*, Bd. 6, S. 291 ff.

dritten Abschnitt versucht würde, auf Grund der im Gang der Untersuchung gewonnenen Erfahrungen einige Vorschläge dafür zu machen — soweit diesbezügliche Gesichtspunkte nicht ohnehin bei den Erörterungen im zweiten Abschnitt zur Sprache kommen —, wie die Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten den Erfordernissen des Gewaltenteilungsprinzips angepaßt werden könnte; da ein allgemeines Prinzip wie die Gewaltenteilungslehre vielgestaltige Möglichkeiten eröffnet, um den verfolgten Zweck zu erreichen, werden keine zwingenden „Rezepte“, sondern allenfalls Anregungen gegeben werden können — zumal Kollisionen mit anderen Grundsätzen und Zielen der Verfassung auftreten können, sowie die Eigengesetzlichkeit des allgemeinen Völkerrechts zu beachten ist.

Erster Abschnitt

Inhalt des im Grundgesetz geltenden Gewaltenteilungsprinzips im Blick auf die Zuordnung der Auswärtigen Gewalt

In diesem Abschnitt soll der Maßstab festgelegt werden, an dem die Kompetenz- und Machtverteilung im Bereich der Auswärtigen Gewalt gemessen werden kann. Hierfür genügt es nicht festzustellen, ob „der Gewaltenteilungsgrundsatz“ Verfassungsprinzip des Grundgesetzes ist. Dieser Lehrsatz der Staatstheorie ist nämlich nicht so eindeutig ausgeformt, daß er ein für allemal festlegen würde, welche konkreten Institutionen notwendig sind, damit eine Verfassungsordnung seinen Anforderungen genügt¹. Das Ziel, das mit der Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips erstrebt wird, kann in unterschiedlicher Weise erreicht werden. Wohl ließe sich das Modell eines konkreten, idealgewaltenteilig aufgebauten Staatswesens darstellen; damit wäre aber für die vorliegende Untersuchung wenig gewonnen; denn aus einem Vergleich der Verfassungsordnung und der Verfassungspraxis in der Bundesrepublik mit diesem Modell könnten staatsrechtliche Folgerungen nicht gezogen werden. Maßstab kann vielmehr nur das Gewaltenteilungsprinzip in der Ausgestaltung sein, die es in ausdrücklichen Bestimmungen oder im Gesamtbild des Ordnungssystems des Grundgesetzes erhalten hat².

A. Geltungsgrund und Ausgestaltung des bestehenden Gewaltenteilungssystems

I. Ausdrückliche Normierung?

1. Die Problemstellung

Man geht zu Recht davon aus, daß die Stabilisierungselemente des Grundgesetzes in dem materiellen Prinzip der Verankerung der Grundrechte und in dem organisatorischen der Gewaltenteilung zu finden sind³. Es zeigt sich jedoch für die beiden Grundsätze eine sehr

¹ Ähnlich auch *Baade*, Parlament und Regierung, S. 122.

² So auch *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit, S. 67; *Peters*, Gewaltentrennung, S. 9; *Sturm*, Inkompatibilität, S. 25.

ungleichmäßige Behandlung im Text des Grundgesetzes. Während den Grundrechten ein ganzer Abschnitt gewidmet ist und die Bedeutung, die ihnen der Verfassungsgeber zuerkannte, dadurch unterstrichen wurde, daß der Grundrechtsteil an den Anfang der Verfassungs-urkunde gerückt wurde⁴, findet sich keine Vorschrift, die sich eingehend mit Inhalt, Ausgestaltung oder dem Rang des Gewaltenteilungsprinzips für die verfassungsrechtliche Ordnung befaßt⁵. Bevor aus dem Gewaltenteilungsprinzip einschneidende Folgerungen bezüglich der Ausübung Auswärtiger Gewalt gezogen werden, muß daher zunächst geprüft werden, ob es sich hierbei überhaupt um ein Verfassungsgebot handelt oder ob hier nur ein Motiv des Verfassungsgebers, ein unverbindliches Konzept von der Organisation des neuen Staatswesens zutage tritt, mit dessen Verwirklichung der Verfassungsgeber den „Gewalten“ keine organisationsrechtliche Zwangsjacke anlegen wollte. Hat doch der Verfassungsgeber in Art. 92, 97 GG die Separation nur einer „Gewalt“, nämlich der Judikative, ausdrücklich normiert, nichts Vergleichbares aber für die Bewegungsfreiheit der Exekutive und der Legislative bestimmt.

Die Auslegung einzelner Bestimmungen wird im Verein mit der Systematik der Verfassungsausgestaltung die Überzeugung vermitteln, daß das Gewaltenteilungsprinzip ein verbindliches Organisationsprinzip des Grundgesetzes⁶, die höchste Norm des deutschen organisatorischen Staatsrechts ist⁷. Größere Schwierigkeiten stehen einer eindeutigen Beantwortung der Frage nach dem Inhalt dieses Prinzips gegenüber. Die Vielfältigkeit der mit einem Verfassungsgesetz zu lösenden Probleme erschwert die Erkenntnis, in welchen Bestimmungen ein Grundsatz sichtbar wird und welche Vorschriften infolge einer Besonderheit der konkreten Problematik davon ausnahmsweise abweichen mußten. Das ist der Grund dafür, warum sich einerseits die Lehre mit solchem „Sisyphos-Fleiß“⁸ damit auseinandersetzt und

³ So *Baade*, Parlament und Regierung, S. 81; *Voigt*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, in: VVDStRL Heft 10, S. 33, wonach es sich bereits um Merkmale eines Rechtsstaats handle; ebenso *Hamann*, Anm. 2 b) zu Art. 28 GG; *Sturm*, Inkompatibilität, S. 12 mit FN. 4; sowie *BayVerfGHE* 3, S. 109, wonach es angesichts des in Art. 3 BV verankerten Rechtsstaatsgrundsatzes der ausdrücklichen Normierung des Gewaltenteilungsprinzips in Art. 5 BV gar nicht mehr bedurft hätte. Noch weiter geht Art. 16 der französischen Erklärung der Menschenrechte vom August 1789, wonach die beiden Elemente Essentiale des Begriffs „Verfassung“ seien. Zur Eignung des Gewaltenteilungsprinzips zur „Stabilisierung“ vgl. *Imboden*, Gewaltentrennung als Grundproblem, S. 40.

⁴ Vgl. hierzu *Zippelius*, Staatslehre, S. 146.

⁵ Vgl. *Laidig*, Gesetzesvertretende Verordnung, S. 55.

⁶ *BVerfGE* 3, S. 225 (247).

⁷ *Leisner*, DöV 1969, S. 405.

⁸ *Rausch*, Vorwort S. IX zur Sammlung „Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung“, die selbst die Vielfalt dieser Bemühungen widerspiegelt.

Bestimmungsversuche unternimmt, daß man geradezu von einer „Renaissance der Gewaltenteilungslehre“⁹ sprechen könnte, warum aber andererseits dieser Grundsatz in der Praxis kaum mehr als in einigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Unabhängigkeit der Gerichte zum Tragen kommt¹⁰. In Verfassungsstreitigkeiten beispielsweise, in denen es darum ging, ob der Legislative ein Teil der ihr vom Gesetzgeber zugedachten Aufgabe zugunsten einer anderen Gewalt entzogen werden dürfe¹¹, bezweifelte das Bundesverfassungsgericht, ob hierfür aus dem Gewaltenteilungsprinzip Folgerungen gezogen werden könnten oder aber es zog sich darauf zurück, daß zumindest der Kernbereich der Gewalt nicht verletzt sei¹².

2. Normierung in Art. 20 Abs. 2, 3; 1 Abs. 3 GG

Der Grund dafür, daß das Gewaltenteilungsprinzip vielfach als für die moderne Verfassungswirklichkeit gehaltlos angesehen wird¹³, ist darin zu suchen, daß der Aussagegehalt des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG überschätzt wird. Diese Bestimmung wird überwiegend als *sedes materiae* für die Geltung des Grundsatzes der Gewaltenteilung angesehen¹⁴. Zur Bestätigung wird auf die Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG verwiesen, in denen das Dreiteilungsschema wiederkehrt. Daran ist richtig, daß hier die drei „klassischen“ Funktionen der Staatstätigkeit angesprochen werden; Art. 20 Abs. 2 GG stellt zudem die Relation zwischen der staatlichen Omnipotenz — das Grundgesetz nennt sie „alle Staatsgewalt“ — und den Trägern staatlicher Funktionen her. Das Volk soll die einheitliche Staatsgewalt innehaben, u. z. umfassend und ungeteilt¹⁵ — eine authentische Interpretation des Ver-

⁹ Drath, Gewaltenteilung, in: Faktoren der Machtbildung, S. 99.

¹⁰ Leisner, DöV 1969, S. 405, mit Hinweis auf BVerfGE 3, S. 381; 4, S. 346; 10, S. 216; 14, S. 68; 18, S. 254.

¹¹ BVerfGE 3, S. 247 f.

¹² BVerfGE 9, S. 280.

¹³ Loewenstein, Verfassungslehre, S. 32; grundsätzlich dazu Finer, Moderner Staat, Band I, S. 207 f.

¹⁴ BVerfGE 7, S. 188; BGH, Gutachten, in: BGHZ Bd. 11, Anhang S. 49; v. Mangoldt-Klein, Anm. V 5 b) zu Art. 20 GG; Maunz-Dürig, in: M-D-H, RN 75, 85 zu Art. 20 GG; Leibholz-Rinck RN. 16 zu Art. 20 GG; Schmidt-Bleibtreu - Klein, Anm. 14 zu Art. 20 GG; Hamann, GG, Einleitung S. 40; Baade, Parlament und Regierung, S. 122.

¹⁵ Die Gewaltenteilung hebt die Einzigkeit der Staatsgewalt nicht auf, da nicht an Stelle der General- und Blankovollmacht, als die die Staatsgewalt zu verstehen ist (Krüger, Staatslehre, S. 867), deren drei gesetzt werden, sondern die drei „Gewalten“ sie in einer Art Gesamtprokura ausüben. Gegen die Auffassung, Gewaltenteilung bedeute eine Aufsplitterung der Staatsgewalt, G. Jellinek, Staatslehre, S. 496 ff.; Küchenhoff, Staatslehre, S. 62; Zip-pelius, Staatslehre, S. 51 und S. 127; Imboden, Montesquieu, S. 7; v. Mangoldt, Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 47.

fassunggebers für den in Art. 20 Abs. 1 GG genannten Begriff des „demokratischen Staates“. An dieser Stelle bereits wird deutlich, daß das Grundgesetz von vornherein nicht einen Gewaltenteilungsbegriff von der Art zum Verfassungssatz erheben will, wie ihn Montesquieu geformt hat, nämlich einen materiellen, soziologischen. Nach Montesquieus Auffassung kommt nämlich zu der Notwendigkeit, daß die drei Gewalten organisatorisch und personell getrennt sein sollen¹⁶, hinzu, daß sie auf verschiedene politische und gesellschaftliche Mächte zu verteilen seien¹⁷. Letzteres würde der alleinigen Herrschaft des Volkes widersprechen; denn dazu gehört auch die Befugnis, — unmittelbar oder zumindest mittelbar — zu bestimmen, welche Personen die Befugnisse des Volkes wahrnehmen, und sich nicht die Inhaber der Ämter von der Verfassung vorschreiben lassen zu müssen. Der in der Massendemokratie bestehende Pluralismus ist demgegenüber infolge seiner Labilität kein geeigneter Ersatz für eine auch soziologische Fundierung der Gewaltenteilung¹⁸.

Dies gilt es zu beachten, wenn man von dem nachfolgenden Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als der eigentlichen Norm spricht, „die das Gewaltenteilungsprinzip positiv-rechtlich unbezweifelbar macht“¹⁹, und dabei an eine strikte Dreiteilung und Separation der Funktionenträger denkt. Diese Aussage kann nur mittelbar aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG entnommen werden; denn Aufgabe dieser Vorschrift ist es in erster Linie, nach der Angabe des „quis“ in Satz 1 die Frage nach dem „quomodo“ zu beantworten. Satz 2 bestimmt, daß das Volk *seine* Gewalt mittelbar, durch besondere Organe ausübt. Damit verankert er den Grundsatz der repräsentativen Demokratie²⁰. Eine derartige Repräsentationsbestimmung wird überall dort notwendig, wo Befugnisse einer Vielzahl von Personen nur gemeinsam zustehen, wie z.B. in Vereinen, in Aktiengesellschaften, wo aber aus praktischen und technischen Gründen nicht oder nicht ständig alle gemeinsam handeln können. Zumeist werden vom Gesetz mehrere Organe vorgesehen — Vorstand, Hauptversammlung, Aufsichtsrat — und mit bestimmten Aufgaben betraut. Ebensowenig aber, wie diese gesetzliche Aufgabenverteilung für die

¹⁶ Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Buch XI, Kap. 6, S. 215.

¹⁷ Montesquieu, a.a.O., S. 220/221, nämlich für seine Zeit auf den Monarchen, den Adel und das Volk; eine Ausnahmestellung nimmt nur die richterliche Gewalt ein, a.a.O., S. 217, 220. Vgl. insgesamt Böckenförde, Gesetz, S. 21.

¹⁸ Vgl. Weber, Teilung der Gewalten, in: Festschr. f. C. Schmitt, S. 265; Zippelius, Staatslehre, S. 130.

¹⁹ Maunz, in: M-D-H, FN. 75 zu Art. 20 GG.

²⁰ v. Mangoldt - Klein, Anm. V 5 zu Art. 20 GG; vgl. Scheuner, Repräsentatives Prinzip, in: Festschr. f. H. Huber, 1961, S. 225.

Gemeinschaft zwingend ist²¹, spricht der Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht mehr aus, als daß die Befugnisse des Volkes durch Organe auszuüben sind, deren Hauptaufgaben jeweils in Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung bestehen. Diese drei Zentralgewalten sind unbestreitbar vorgesehen. In Frage steht ihr Verhältnis zueinander. Dazu, ob sie strikt auf die qualitativ bezeichneten Funktionen beschränkt sein sollen oder ob nur ein Machtgleichgewicht zwischen ihnen bestehen soll, ist der Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bei grammatischer Betrachtung nichts zu entnehmen²². Der Vorwurf der Inkonsequenz, nämlich in Art. 20 Abs. 2 GG ein Bekenntnis zur traditionellen Montesquieuschen Gewaltenteilungslehre abgelegt, dann aber diesen Grundsatz bis zur Wirkungslosigkeit durchlöchert zu haben²³, trifft den Verfassungsgeber daher nicht zu Recht. Er hat das *Organisationsprinzip* der ihm vorschwebenden Gewaltenteilung nicht mit Worten ausdrücken wollen, was ihm — wie die vielen vergeblichen Versuche in der Literatur erweisen — auch kaum gelungen wäre, sondern hat es folgerichtig gleich in die Tat, das heißt in verfassungsrechtliche Institutionen umgesetzt. Dort, bei den Kompetenzteilungen und -absicherungen, bei den Kontroll- und Mitwirkungsbestimmungen, ist das Vorstellungsbild des Verfassungsgebers zu suchen. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist dabei ebenso wie Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG Folge und Ausdruck davon, daß dem Staatsaufbau ein Organisationsziel zugrundegelegt ist, bei dem die Freiheit eine bedeutende Rolle spielt. Warum der Gewaltenteilungsgrundsatz gerade in der „Repräsentationsnorm“ des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG anklingt, erklärt Loewenstein damit, daß die Konzeption der geteilten Macht wesensnotwendig mit der Theorie und Praxis der Repräsentation und der auf ihr fußenden Regierungstechnik verbunden sei²⁴.

²¹ Vgl. z. B. Hueck, Gesellschaftsrecht, S. 140, zur Beschränkbarkeit der Befugnisse des Aktien-Gesellschafts-Vorstandes; ähnlich Palandt - Danckelmann, Anm. 2 zu § 26 und 1 zu § 32 BGB, bezüglich der Vereinsorgane.

²² Vgl. Hesse, Grundzüge, S. 178 f.; Stein, Staatsrecht, S. 28 f.; Dreher, in: NJW 1951, S. 378, der allerdings dazu neigt, den Gewaltenteilungssatz überhaupt nicht als Dogma des GG anzusehen.

²³ Wie er anklingt bei Peters, Gewaltentrennung, S. 10 ff., insbesondere S. 20: „Wie wenig das Grundgesetz selbst von der Anerkennung der Gewaltentrennung innerlich erfaßt ist, beweist die Konstruktion der Art. 18 und 20 GG...“. Dagegen wie hier Hahn, Wertwelt des GG, S. 22; Hesse, a.a.O., S. 179; Isensee, Subsidiaritätsprinzip, S. 93.

²⁴ Verfassungslehre, S. 35 f. Vgl. Scheuner, Repräsentatives Prinzip, in: Festschr. f. H. Huber, S. 231; Krüger, Verfassungslehre, S. 242 (FN 38), wonach der Gedanke der Gewaltenteilung der Idee der Repräsentation zu Hilfe komme; Camp, Römische Kurie, S. 123, der mit der plenitudo potestatis des Papstes erklärt, warum die Kirche das Gewaltenteilungsprinzip nie rezipierte.

3. Das Gewaltenteilungsprinzip in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes

Diese Feststellungen zu Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG bestätigen sich aus der Entstehungsgeschichte.

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee sah die Freiheit der Person nur in einem Staat für gewährleistet an, der auf dem Prinzip der *Teilung* und des *Gleichgewichts* der Gewalten aufbaut²⁵; eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung hielt er bezüglich der Ordnung im Bund, die er ja selbst dem Grundsatz gemäß zu projektieren hatte, nicht für nötig²⁶.

Den Abgeordneten im Parlamentarischen Rat ging es gleicherweise weniger um das Prinzip als um seine konkrete Ausgestaltung. So befürworteten zwar Sprecher aller Richtungen²⁷, mit Ausnahme der KPD²⁸, eine Anerkennung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, „ohne aber einer rigorosen oder doktrinen Durchföhrung des Montesquieuschen Schemas das Wort zu reden“²⁹, ohne auch isoliert ein Vorstellungsbild von dem Dogma zu entwickeln. Ihnen schwebte allein das Ziel vor, nämlich die *Sicherung der Freiheit*³⁰ vor einer Zusammenballung staatlicher Macht, wie sie sie kurz zuvor erlebt hatten. Die Verwirklichung des abstrakten Dreiteilungsschemas war ihnen nicht Selbstzweck; es sollte ihnen lediglich als Arbeitsmodell dienen zur Realisierung der „der Gewaltenteilungslehre innewohnenden Freiheitsidee“³¹, nicht aber unbearbeitet als Verfassungssatz übernommen werden. Dies verdeutlicht sich darin, daß v. Mangoldt im Ausschuß für Grundsatzfragen zu dem von ihm vorgeschlagenen ersten Entwurf³², der Ausgangspunkt für den heutigen Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG werden sollte, betonte³³, diese Fassung beziehe sich darauf, daß die drei verschiedenen Gewalten namens des Volkes ausgeübt würden; über die

²⁵ Herrenchiemsee, S. 27.

²⁶ Die Erstreckung des Grundsatzes, daß Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung von gleichgeordneten und sich die Waage haltenden Organen ausgeübt werden sollen, auf die Länder mußte er dagegen folgerichtig im Art. 29 Abs. 3 seines Entwurfs markieren, a.a.O., S. 64.

²⁷ C. Schmid (SPD), Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 14; A. Süsterhenn (CDU), Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 21; R. Lehr (CDU), Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 201; J. Schwalber (CSU), S. 36; H.-Ch. Seebohm (DP), Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 92; H. Wessel (Z), Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 215.

²⁸ H. Paul, Parlamentarischer Rat, Bd. I, S. 53.

²⁹ J. Schwalber, a.a.O.

³⁰ A. Süsterhenn, a.a.O.

³¹ Peters, Grundfragen, S. 193.

³² „In Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung wird die einheitliche Staatsgewalt für jeden dieser Bereiche getrennt durch besondere Organe ausgeübt.“ (Parlamentarischer Rat — Grundsatzausschuß, 11. Sitzung, S. 1).

³³ a.a.O., S. 11.

Stellung der Organe werde darin nichts gesagt. Die Art und Weise, wie die Gewalten ausgeübt würden, sei im einzelnen in der Verfassung festgelegt, ergänzte der Abgeordnete Pfeiffer dazu³⁴. Weitere Vorstellungen wurden auch in der Folgezeit bis zur endgültigen redaktionellen Fassung nicht mit dieser Bestimmung verknüpft. Hätte sich nach Auffassung des Parlamentarischen Rates der Gewaltenteilungssatz darin erschöpfen sollen, daß die drei „Gewalten“ streng getrennt und auf ihre Funktionen festgenagelt würden, hätte dies nach dem Vorbild des Art. 92 GG ohne weiteres auch für die Bereiche der Legislative und Exekutive deutlicher gemacht werden können. Wie wenig es dem parlamentarischen Rat auf die qualitative Einordnung der Staatsfunktionen ankam, zeigt sich darin, daß er bewußt zwei als artmäßig unterschiedlich erkannte³⁵ Funktionen einer Organgruppe, der „Verwaltung“³⁶, zudachte, nämlich die Regierung und die Verwaltung.

4. Die Ausformung des Gewaltenteilungsgrundsatzes durch das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, daß in der Verfassungsordnung des Bonner Grundgesetzes der Grundsatz der Gewaltenteilung gelte. Es hält ihn für ein Erfordernis der Rechtsstaatlichkeit³⁷ und sieht ihn als in Art. 20 Abs. 2 GG positiviert an³⁸; dabei komme ihm der Rang eines der wesentlichen Grundsätze der freiheitlichen Demokratie zu³⁹. Obwohl auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Gewaltenteilungsprinzip ein Satz des organisatorischen Staatsrechts ist, soll sein Zweck weit über den Bereich eines rein technischen Einteilungsschemas für das Tätigwerden des Staatsapparates hinausreichen; der Sinn der Gewaltenteilung liege nämlich darin, daß die Organe der Legislative, Exekutive und Justiz sich gegenseitig kontrollierten und begrenzten, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit des einzelnen geschützt werde⁴⁰. Demgemäß

³⁴ Parlamentarischer Rat — Grundsatzausschuß, 11. Sitzung, S. 11; dieser Gedanken findet sich wieder bei Wernicke, in: Bonner Kommentar, Anm. II 2 g zu Art. 20 GG.

³⁵ Wie die Bemerkung des Abgeordneten Schmid, Parlamentarischer Rat — Grundsatzausschuß, S. 12, zeigt: „Die Exekutive umfaßt Regierung und Verwaltung. Wir wissen aber, was gemeint ist. Es handelt sich um das, was man die vollziehende Gewalt nennt.“ Ebenso der Abgeordnete Dehler, Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 47.

³⁶ Vgl. die Formulierung eben in FN 32.

³⁷ BVerfGE 2, S. 181 (187).

³⁸ BVerfGE 4, S. 331 (345), 7, S. 183 (188); ebenso der BGH, Gutachten, in: BGHZ 11, Anhang S. 34 (49), der daneben noch die Art. 92, 97 Abs. 1 GG nennt.

³⁹ BVerfGE 2, S. 307 (329); ähnlich 2, S. 1 (S. 13).

⁴⁰ BVerfGE 9, S. 268 (279). Bemerkenswert für die vorliegende Unter-

könne es keine absolute Trennung der Gewalten geben⁴¹, vielmehr bedürfe es gerade zur Erreichung des mit dem Prinzip verfolgten Zieles einzelner Überschneidungen⁴². Mit dieser Absage gegenüber einer eindeutigen starren Separation der Gewalten eröffnet sich die Problematik, dem Grundsatz der Gewaltenteilung gleichwohl Aussagekraft zu entziehen; nicht nur die Verfassung, sondern auch einfache Gesetze können Überschneidungen — „Durchbrechungen“ nennt sie das Bundesverfassungsgericht⁴³ — bestimmen⁴⁴. Zur Erfassung des geltenden Gewaltenteilungssystems ist daher der Blick auf die derzeitige Verfassungsordnung notwendig. Als übergeordnetes Verfassungsprinzip verbleibt nur die Bestimmung von Grenzen für die Zulässigkeit von Überschneidungen. Hierfür verwendet das Bundesverfassungsgericht die Kernbereichslehre: „Erst wenn zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt, ist das Gewaltenteilungsprinzip verletzt“⁴⁵. Es hat aber die Grenze zwischen Kernbereich und Randzone nicht allgemein festzulegen vermocht, sondern muß sie in jedem Einzelfall erst ertasten⁴⁶. Dabei greift es häufig auf den Gedanken der Gewaltenbalance zurück, nämlich daß die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten aufrechterhalten bleiben müsse, und keine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht erhalten dürfe⁴⁷; allenfalls dürfe eine gewisse Gewichtsverlagerung auf Kosten der Exekutive und zugunsten des Parlaments erfolgen, da dies dem parlamentarischen Regierungssystem entspreche. Eine Entscheidung in dem Sinne, daß ein Übergewicht zugunsten der Exekutive auch nur unter bestimmten Voraussetzungen systemgemäß wäre, findet sich demgegenüber

suchung ist, daß das BVwG in E 6, S. 247 (251), darüber hinaus gerade die Beschränkung der *Exekutive* als Grundgedanken der Gewaltenteilung ansieht.

⁴¹ BVerfGE 3, S. 225 (247); 7, S. 183 (188). Dazu, daß das BVerfG in diesen Entscheidungen zu Unrecht davon ausgeht, „früher“, also nach Auffassung Montesquieus, sei mit dem Gewaltenteilungsprinzip der Gedanke der starren, strikten Trennung der drei Gewalten verbunden worden (so auch Warbeck, in: SKV 1968, S. 60), vgl. Krüger, Staatslehre, S. 870; Baade, Parlament und Regierung, S. 224/225.

⁴² BVerfGE 3, S. 225 (247).

⁴³ z. B. BVerfGE 18, S. 52 (59).

⁴⁴ BVerfGE 3, S. 225 (247/248); 10, S. 200 (216). Vgl. dazu auch BVwGE 4, S. 191 (194).

⁴⁵ BVerfGE 9, S. 268 (279). Ebenso auch BVwGE 7, S. 294 (295), im Anschluß an v. Mangoldt - Klein, Anm. V 5 b zu Art. 20 GG, und BGH, Gutachten, in: BGHZ 11, Anhang, S. 50. Vgl. im einzelnen unten 1. Abschn. A. III. 3.

⁴⁶ Dem entspricht es, daß das BVerfG nur in wenigen Fällen eine Norm wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips für nichtig erklärte; vgl. dazu oben 1. Abschn. A. FN. 10.

⁴⁷ BVerfGE 9, S. 268 (279), auch zum Nachfolgenden.

nicht; insbesondere hat sich das Bundesverfassungsgericht auf Grund seiner Auffassung, die Auswärtige Gewalt sei eine Exekutivfunktion⁴⁸, nicht veranlaßt gesehen, unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenüberschneidung zu prüfen, ob in diesem Bereich eine unzulässige Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive eingetreten sei.

5. Ergebnis

Festzuhalten ist, daß die Bestimmungen des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wie auch die der Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG Niederschlag dessen sind, daß der Verfassungsgeber ein Prinzip der Gewaltenteilung zu verwirklichen gedacht hat.

Diese Vorschriften geben jedoch keine abschließende Auskunft über den Inhalt dieses Grundsatzes; denn sie lassen nur erkennen, daß wesentliche Bauelemente die mit je einer der drei „Kernfunktionen“⁴⁹ als Hauptaufgabe ausgestatteten Spitzenorgane sein sollen, nicht aber, wie diese zusammengefügt sind. Auch eine eindeutige Aussage, um welche materielle Funktion es sich bei der Ausübung Auswärtiger Gewalt handelt, fehlt; diese ist insbesondere nicht innerhalb der drei Tätigkeitsarten in den Abschnitten VII, VIII und IX des Grundgesetzes dargestellt, sondern nur innerhalb der Vertretungsnorm Art. 59 GG angesprochen. Da das Grundgesetz nicht ein striktes Dreiteilungsschema nach den materiellen Funktionen zum Dogma erhoben hat, würde eine qualifizierende Untersuchung der Auswärtigen Gewalt zwar Anhaltspunkte geben, aber noch keine endgültige Zuordnung ermöglichen. Es bedarf daher in erster Linie der Ermittlung des Systems, nach dem das Grundgesetz die Zentralorgane mit Kompetenzen ausgestattet, ihre Befugnisse verschränkt und Staatsfunktionen, die nicht eindeutig qualifizierbar sind, zugeordnet hat.

II. Ableitung aus der Systematik der Staatsorganisation

1. Regelungen, die einer Gliederung nach den drei Kernfunktionen entsprechen

Die Art. 20 Abs. 2, 3; 1 Abs. 3 GG sprechen zu Recht von der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung wie von Institutionen; denn in seinen Abschnitten VII, VIII und IX hat das Grundgesetz alle sich dem Bürger gegenüber äußernde Staatstätigkeit zu diesen drei Funktionsbereichen zusammengefaßt⁵⁰ und jeden Bereich

⁴⁸ BVerfGE 1, 351 (369).

⁴⁹ Obermayer, Verwaltungsrecht, S. 145.

⁵⁰ Zwar folgt den genannten drei Abschnitten noch der Abschnitt über das

grundsätzlich einer strukturell eigenartigen Gruppe von Organen zugeordnet: die Gesetzgebung dem Bundestag und dem Bundesrat, Art. 78 GG, die vollziehende Gewalt der Bundesregierung und ihrem Verwaltungsapparat, Art. 86 GG; die Rechtsprechung dem Bundesverfassungsgericht und den Bundesgerichten, Art. 92 GG⁵¹. Daraus, daß das Grundgesetz in den Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 2, 3 jeweils die Tätigkeit, nicht das entsprechende Organ in den Vordergrund stellt, ist zu entnehmen, daß es die Unterscheidung der Gewalten nicht nach nur-formellen Merkmalen vornimmt, daß es also nicht vom Organ auf die Funktion schließt, z. B. nicht alle Tätigkeiten in der Legislative als Gesetzgebung bezeichnet⁵². Vielmehr geht es von der seit dem 19. Jahrhundert vorherrschenden Funktionslehre⁵³ aus, die auf eine Differenzierung der Funktionen nach materiellen Kriterien aufbaut⁵⁴. Unter Gesetzgebung wird demnach herkömmlicherweise die Schaffung von abstrakten und generellen Rechtssätzen im allgemeinen Gewaltverhältnis⁵⁵ verstanden, unter Rechtsprechung die Entscheidung von Einzelstreitigkeiten auf Grund der Rechtsordnung⁵⁶. In dem Begriff „vollziehende Gewalt“ faßten die Verfassungsväter bewußt heterogene Funktionen zusammen⁵⁷, nämlich die Verwaltung als Vollzug der Gesetze und die Regierung als die im Einzelfall zu treffende Konkretisierung der Staatszwecke⁵⁸. Daß die Unterscheidung nicht nach gleichartigen Kriterien vorgenommen wird⁵⁹ und daß sich nicht jede Staats-

Finanzwesen; damit wollte der Verfassungsgeber aber nicht eine vierte, die Finanzgewalt, einrichten; vielmehr wird im Abschnitt X. das Ineingreifen der drei Gewalten auf einem *Sachgebiet* im Zusammenhang dargestellt; so auch Wacke, Finanzwesen, S. 14.

⁵¹ Die Aufteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bleibt dem Vorhaben gemäß außer Betracht.

⁵² Rumpf, Verwaltungsrechtsprechung, in: VVDStRL Heft 14, S. 148/149, der dabei daraufhinweist, daß sonst eine Norm wie Art. 92 HS. 1 GG („die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“) eine Tautologie darstellen würde.

⁵³ Vgl. Kägi, Entstehung des Gewaltenteilungsprinzips, S. 158.

⁵⁴ So außer Rumpf, a.a.O., S. 148, auch Heising, Gewaltenteilung und EWG-Vertrag, S. 21, mit umfassendem Nachweis über den Meinungsstand; vgl. neuerdings Achterberg, Funktionenlehre, S. 32 f.

⁵⁵ Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 69.

⁵⁶ Peters, Gewaltentrennung, S. 6; im wesentlichen gleich schon Thoma, in: HbDStR Bd. II, S. 129, der unter Rechtsprechung im materiellen Sinn versteht „den *verselbständigten Ausspruch* dessen, was in Anwendung des geltenden Rechts auf einen konkreten Tatbestand im Einzelfalle Rechtens ist, durch eine staatliche Autorität.“

⁵⁷ Vgl. oben I. Abschn. A. FN. 35, 36.

⁵⁸ Peters, a.a.O.

⁵⁹ Obermayer, Verwaltungsrecht, S. 143; bereits bei der Einteilung Exekutive — Legislative fließen zwei Funktionstypen ineinander: abstrakt — konkret und Rechtsetzung — Rechtsanwendung, so Böckenförde, Gesetz, S. 339.

tätigkeit ohne weiteres unter eine dieser drei Grundfunktionen subsumieren läßt⁶⁰, tut dem keinen Abbruch, daß es sich hier um eine zu dem Zweck recht brauchbare Einteilung handelt, drei möglichst gleichgewichtige Funktionsbündel zu schnüren. Der Möglichkeit der Deduktion aus den drei Begriffen bedarf es ohnehin nicht, da diese doch zu einer bestimmten Einordnung zwingen würde.

Der innere Aufbau eines jeden der drei Gewaltenträger wurde vom Grundgesetz teils ausdrücklich⁶¹, teils unter stillschweigender Übernahme traditioneller Strukturen⁶² so geregelt, daß er der Bewältigung der jeweils zugeordneten Kernfunktion entgegenkommt. So ist die Exekutive durch ihre straff hierarchische⁶³, hochdifferenzierte Struktur, die in der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gipfelt, Art. 65 S. 1 GG, prädestiniert für die rasche Entscheidung aktueller, dringlicher Verwaltungs- und Detailaufgaben⁶⁴. Dagegen entspricht die unmittelbare demokratische Legitimation, die breit fundamentierte Zusammensetzung mit dem notwendig schwerfälligeren und damit bedachtsameren Willensbildungsverfahren unter voller Publizität⁶⁵ der Aufgabe des Parlaments, auf Dauer angelegte und weitreichende Regelungen zu schaffen. Die Richter schließlich veranlassen durch ihre Unabhängigkeit und die Form der Kollegialentscheidung Vertrauen für ihre Unparteiischenstellung zwischen dem Staat und den Gewaltunterworfenen. So kann schon auf Grund der eigenartigen Strukturen der einzelnen „Gewalten“ kein beliebiger Rollentausch zwischen ihnen vorgenommen werden⁶⁶.

Die Mitglieder des parlamentarischen Rates ließen sich bei ihrem Bekenntnis zur Montesquieuschen Gewaltenteilungslehre⁶⁷ von der Vorstellung leiten, daß eine strikt durchgeführte Separation der Gewalten nach dem Dreiteilungsschema ein geeignetes Mittel wäre, den Bürger vor einem Machtmißbrauch durch eine allgewaltige Staatsführung zu schützen. Andererseits galt es, den Staat handlungsfähig und zweckmäßig auszugestalten. Besteht doch das Kernproblem der Gewaltenteilung — wie Hermens es ausdrückt — „in der Möglichkeit, daß,

⁶⁰ Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 76 zu Art. 20 GG, die auf das staatliche Prüfungswesen und das Rechnungskontrollwesen hinweisen.

⁶¹ Abschnitte III—VI GG.

⁶² Vor allem im Bereich der Gerichtsverfassung.

⁶³ Nur unwesentlich abgeschwächt durch Art. 65 S. 2 GG, wonach die Bundesminister ihre Geschäftsbereiche selbständig und in eigener Verantwortung leiten.

⁶⁴ So auch Schneider, Gewaltenteilung, in: AöR 82, S. 207.

⁶⁵ Hesse, Grundzüge S. 188 f.

⁶⁶ Schneider, a.a.O.

⁶⁷ Vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 27.

wenn zwei oder drei Gewalten zusammenarbeiten müssen, um ein positives Ergebnis zu zeitigen, eine von ihnen die Mitarbeit verweigern könnte, so daß ein toter Punkt die Folge wäre“⁶⁸. Das hatte sich auch in der Spätphase der Weimarer Republik bewahrheitet⁶⁹, als der Reichstag nicht mehr bereit war, selbst die Verantwortung zu tragen und konstruktiv mitzuarbeiten.

Diese Antinomie von Effizienz und Sicherung der Freiheitssphäre führte im Verein mit der zusätzlichen Verwirklichung anderer Organisationsgrundsätze — der Volkssouveränität, des parlamentarischen Regierungssystems und des Föderalismus⁷⁰ — zu einer Verschränkung der Gewaltenausübung, zu einem komplizierten Dependenzsystem der in drei verschiedenen Funktionen differenzierten Staatsgewalt⁷¹. Es wurden dabei nicht nur die Verlagerung von Teilfunktionen auf „fremde“ Gewalten sowie die Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse ausdrücklich normiert, sondern auch die Grenzpunkte markiert, bis zu denen die Zuordnung nach sachlichen Funktionen nicht verlassen werden darf. Einen solchen Grenzstein setzt Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, u. z. nicht nur für das Verhältnis zum Bürger, sondern zugleich für das zwischen Legislative und Exekutive⁷². Danach darf der Gesetzgeber zwar einen Einzelfall als Anlaß zu einer allgemeinen Regelung nehmen, also ein „Maßnahmegesetz“⁷³, er darf nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 1969⁷⁴ sogar ausschließlich den oder die Fälle regeln, die Anlaß zu der „Norm“ gegeben haben, also

⁶⁸ *Hermens*, Verfassungslehre, S. 488; er hält Montesquieus Auffassung (Vom Geist der Gesetze, Buch XI, Kap. 6, S. 226) — die notwendige Bewegung der Dinge zwingt die Gewalten, sich zu bewegen, u. z. gemeinsam — für fehlerhaft und belegt dies mit den beiden Perioden exekutiver Lähmung, die den Wahlen von 1918 und 1930 in den USA folgten; die Tatsache, daß in diesen Zeiten Präsident und Kongreß verschiedenen Parteien angehörten, habe beim ersten Mal die Nichtratifizierung des Versailler Vertrages, somit die Ablehnung des Völkerbundes, beim zweiten Mal eine Verschärfung der Wirtschaftsdepression bewirkt, da sich Regierung und Kongreß nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen konnten, a.a.O., S. 489/490. Zum gleichen Ergebnis vgl. *Sternberger*, Gewaltenteilung, S. 338, unter Hinweis auf die von Bismarck 1862 ohne und gegen das Preußische Abgeordnetenhaus durchgesetzte Heeresreform.

⁶⁹ Vgl. *Revermann*, Durchbrechung des Verfassungssystems, S. 149/150; *Bracher*, Auflösung, S. 45.

⁷⁰ So *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 25; vgl. *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip, S. 99, 101, der noch auf die rechtsorganisatorischen Institutionen der Dezentralisation und Selbstverwaltung hinweist.

⁷¹ *Wernicke*, in: Bonner Kommentar, Anm. II 2 g zu Art. 20 GG.

⁷² *Maunz - Dürig*, in: M-D-H, RN. 75 zu Art. 20 GG; a.A. *Peters*, Grundfragen, S. 273.

⁷³ BVerfGE 4, S. 7 (18); 15, S. 126 (146 f.); 24, S. 33 (52).

⁷⁴ BVerfGE 25, S. 371 (398).

ein „Einzelfallgesetz“ erlassen⁷⁵, nicht aber darf er dies — gleichgültig ob offen oder „getarnt“⁷⁶ — in den Fällen tun, in denen er dabei in die Grundrechtssphäre eingreifen würde. Hier erweist sich, wie stark die Verfassungsprinzipien „Grundrechtsschutz“ und „Gewaltenteilung“ ineinander verflochten sind.

Etwas stärker ist in der umgekehrten Beziehung der Bereich der Legislative gegen die Exekutive hin abgeschirmt. Ginge es auch zu weit, aus Art. 77 Abs. 1 S. 1; 50 GG eine Verfassungsgarantie für ihren Zuständigkeitsbereich herauslesen⁷⁷ zu wollen, so zeigen die Art. 80 Abs. 1, 81 GG immerhin deutlich⁷⁸, daß dem Gesetzgeber nur bis zu einem bestimmten Maß und nur unter ganz engen Voraussetzungen und besonderen Absicherungen die Rechtsetzungsbefugnis — gleichgültig, ob mit oder gegen ihren Willen — genommen werden kann. Das Ordnungsrecht der Exekutive wird nicht nur formell durch Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, sondern auch materiell in Grenzen gehalten durch das beredte Schweigen⁷⁹ des Grundgesetzes zur Möglichkeit von „Ermächtigungsgesetzen“⁸⁰, sowie durch die weitgehend ablehnende Haltung des Grundgesetzes gegenüber den sogenannten gesetzesvertretenden Verordnungen⁸¹. — Der Bundesregierung steht auch nicht einmal ein aufschiebendes Veto gegenüber Gesetzesbeschlüssen zur Wahrung eigener Rechte zu⁸², ausgenommen den Fall des Art. 113 GG.

Ein breiter Graben schließlich trennt die Judikative von den übrigen Gewalten, Art. 92, 97 GG, und räumt ihr eine Sonderstellung ein.

⁷⁵ Da auch hier das normative Element noch überwiegt. Vgl. *Peters*, Grundfragen, S. 191; ders., Gewaltentrennung, S. 14.

⁷⁶ BVerfGE 10, S. 235 (244).

⁷⁷ Eine solche sieht Hamann, GG, Einl. S. 41 f., als implicite gegeben an.

⁷⁸ Hamann, a.a.O. Vgl. BVerfGE 18, S. 52 (59); Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 75 zu Art. 20 GG.

⁷⁹ Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 83 zu Art. 20 GG.

⁸⁰ Im Sinn eines Gesetzes, das sich in der Erteilung einer Ermächtigung zur Normsetzung im Rahmen eines Zweckes erschöpft, ohne selbst eine materielle Regelung zu enthalten; so Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 119.

⁸¹ Dahingehende vorkonstitutionelle Ermächtigungen bringt Art. 129 Abs. 3 GG zum Erlöschen. Die einzigen nachkonstitutionellen Ermächtigungen glaubte der Verfassungsgeber nur selbst und eng befristet geben zu können, Art. 119, 127, 132 Abs. 4 GG; Laidig, Gesetzesvertretende Verordnung, S. 65 ff.; Maunz, in: M-D-H, RN. 10 zu Art. 80 GG; Wolff, a.a.O., S. 119; Hamann, GG, Anm. 8 zu Art. 80 GG; a.A. Schmidt-Bleibtreu - Klein, RN. 10 zu Art. 80 GG (m. w. Nachw.), wonach der in Art. 129 Abs. 3 GG enthaltene Gedanke des Verbots gesetzesvertretender Verordnungen für das nachkonstitutionelle Recht nicht herangezogen werden könne.

⁸² Demgegenüber hat selbst Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Buch XI, Kap. 6, S. 223, der vollziehenden Gewalt ein Vetorecht gegenüber den Beschlüssen des Gesetzgebers eingeräumt; vgl. auch Art. I., sect. 7, Abs. II der US-Verfassung zum Vetorecht des Präsidenten.

Echte Rechtsprechungsfunktion findet sich zumindest seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das den Finanzämtern die Straf Gewalt ab sprach⁸³, nicht mehr in den Händen anderer Gewalten⁸⁴.

Daraus, daß das Grundgesetz nur hier eine scharfe Trennungslinie zieht, kann nicht gefolgert werden, daß nur eine Dichotomie zwischen handelnder Staatsgewalt (allgemeine und konkrete Rechtsetzung) und kontrollierender Staatsgewalt (Rechtsprechung) vorgesehen sei. Wohl aber führt dies dazu, daß im folgenden vor allem das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive zu untersuchen ist.

2. Zuordnung von Funktionsbereichen und Mitwirkungsbefugnissen an atypische „Gewalten“

Beweisthema der nachfolgenden Untersuchung ist weniger die — nicht zu bestreitende — Feststellung, daß echte Überschneidungen und nicht nur Abgrenzungen im Grundgesetz vorgesehen sind, als vielmehr die Frage nach dem Umfang, dem politischen Gewicht und vor allem den Qualifikationskriterien der verlagerten Zuständigkeiten. Dabei ist vorzumerken, daß der Bereich der Auswärtigen Gewalt durch ein Kriterium abgegrenzt ist, das am Tätigkeitsfeld und am Objekt der Staatstätigkeit anknüpft, nicht aber an der Art des Handelns selbst⁸⁵.

a) Zugunsten der Exekutive

Schon Triepel anerkannte, daß *Rechtsverordnungen* „in einem großen Staatswesen nicht ganz zu entbehren sind“⁸⁶. Dem trägt Art. 80 Abs. 1 GG Rechnung, indem er dem regulären Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, einen Teilbereich seines Gesetzgebungsrechts auf Exekutivorgane zu delegieren⁸⁷. Art. 80 Abs. 1 GG ermöglicht zwar nicht nur bloße Ausführungsverordnungen⁸⁸, die lediglich die im Gesetz bereits vorgesehenen Rechte und Pflichten näher konkretisieren und

⁸³ BVerfGE 22, S. 49 (81).

⁸⁴ A.A. *Obermayer*, Verwaltungsrecht, S. 144; die von ihm genannten „strafenden und streitentscheidenden Hoheitsakte“ von Verwaltungsbehörden lassen sich jedoch zumindest bei enger Auslegung des noch nicht endgültig geklärten (vgl. dazu *Schneider*, Gewaltenteilung, S. 12 ff.) Begriffs „Rechtsprechung“ aus dieser ausklammern; so das BVerfG bezüglich der Nicht-Kriminalstrafen, deren Festsetzung artgemäß einem Verwaltungsvorverfahren zugeordnet werden könne, E 22, S. 49 (78 f.).

⁸⁵ Siehe im einzelnen unten 1. Abschn. B. I. 1.

⁸⁶ *Triepel*, 32. Dt. Juristentag, S. 16, 55.

⁸⁷ Was *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN. 1 zu Art. 80 GG, als bedeutendste Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung bezeichnen.

⁸⁸ Zur Terminologie „Ausführungsverordnung“ und „Rechtsverordnung“ vgl. Art. 55 Ziff. 2 S. 2 und 3 BayVerf.

umschreiben⁸⁹, spezialisieren und detaillieren⁹⁰, sondern sieht auch gesetzesanwendende⁹¹ Verordnungen als zulässig an, soweit sie die vorgenannten formellen und materiellen Grenzen nicht überschreiten⁹². Dem Verordnungsgeber steht damit ein selbständiges Stück Gesetzgebungsrecht zu, da der Gesetzgeber für die Dauer des Bestehens der Delegation von einer weiteren Einwirkung auf diese Rechtsetzung, die in der Praxis einen äußerst bedeutsamen Umfang einnimmt⁹³, grundsätzlich ausgeschlossen ist⁹⁴. Die Verordnungstätigkeit stellt eine Stufe in der Rechtserzeugung dar, sie steht zwischen der Setzung von Gesetzen und Einzelakten; denn sie ist der Qualität nach echte Rechtsetzung, dient aber — so wie sie durch Art. 80 Abs. 1 GG ausgestaltet ist — zugleich dem Gesetzesvollzug⁹⁵. Sie wird also *qualitativ* von sonstiger Staatstätigkeit abgegrenzt; die Befugnis zur Schaffung von Verordnungsrecht wird dabei allerdings nicht generell, sondern nur im Zuge einzelner Gesetze delegiert.

Mit Hilfe ihres *Initiativrechts* nimmt die Bundesregierung auch unmittelbar am formellen Gesetzgebungsverfahren selbst teil. Gegenüber dem Initiativrecht des Bundestages und des Bundesrates hat sich die Bundesregierung in der Praxis sogar zum Hauptorgan auf diesem Gebiet entwickelt⁹⁶ und spielt praktisch die ausschlaggebende Rolle⁹⁷;

⁸⁹ Schweiger, in: Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher, RN. 5 zu Art. 55 BayVerf.

⁹⁰ Klein, Bericht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, S. 64.

⁹¹ Schack, Verlagerung der Gesetzgebung, in: Festschr. f. Karl Haff, S. 355 f., der sie als Mittel der Verwaltung bezeichnet, zur Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben generelle Regeln aufzustellen, die auch Pflichten auferlegen können, die auf Grund des Gesetzes noch nicht bestehen; so auch Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 120.

⁹² Vgl. oben I. Abschn. A. II. 1. bei FN. 73—81.

⁹³ Daß die Funktionsverlagerung freiwillig vom Gesetzgeber vorgenommen wird, ist für die vorliegende Untersuchung bedeutungslos, da es nur auf den Wirkungsgrad der Verlagerung ankommt, nicht worauf sie beruht, so Schack, a.a.O., S. 336; der Wirkungsgrad aber verdeutlicht sich daraus, daß in den ersten 4 Legislaturperioden des BT. 1904 Gesetze verkündet wurden (nach Stand 1969, S. 157 f.), Handbuch des BR., in der gleichen Zeit aber allein von BReg. und Bundesministern 4320 Rechtsverordnungen erlassen wurden (nach Die Bundesgesetzgebung, Beilage zum BANz. vom 22.9.1966, S. 6); dabei stieg bei sogar etwas rückläufiger Zahl von Gesetzen die Zahl der Rechtsverordnungen von 877 in der 1. Legislaturperiode auf 1368 in der 4. Legislaturperiode an.

⁹⁴ Schweiger, a.a.O., RN. 6 (S. 8) zu Art. 55 BayVerf.

Soweit die Zustimmung des BR. notwendig ist, dient diese lediglich der Wahrung der Länderinteressen, nicht aber der Legislativrechte.

⁹⁵ Schweiger, a.a.O., RN. 4 zu Art. 55 BayVerf.; Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 120; Mayer, Bayerische Verfassung, S. 46: „Es kann daher der abgeleiteten Rechtsquelle im Endergebnis nur eine Gesetzesvollzugsfunktion zukommen.“

⁹⁶ So waren während der ersten fünf Legislaturperioden von den 2395 Gesetzesbeschlüssen des BT. 1826 auf Initiative der BReg., 535 auf Initiative

dies ist aber nicht nur darauf zurückzuführen, daß sie allein in der Ministerialbürokratie den Apparat besitzt, der für die sachgemäße Vorbereitung von Gesetzen unentbehrlich ist⁹⁸, sondern auch darauf, daß die Exekutive sozusagen das Ohr am Staatsorganismus hat und damit am ehesten erkennt, wo bisherige Regelungen unpraktikabel geworden sind oder wo sachgemäße Regelungen überhaupt fehlen. Daraus zeigt sich auch, daß es sich beim Einbringen von Gesetzesentwürfen materiell noch gar nicht um eigentliche Gesetzgebung handelt⁹⁹, vielmehr um *Regierung*¹⁰⁰ im Sinne aller „für den Fortgang des staatlichen Lebens richtungsweisender (planender, lenkender, leitender, initiiender) Staatstätigkeit“¹⁰¹. Nach Einbringung des Gesetzesentwurfs kann die Bundesregierung formell nicht mehr auf ihn einwirken¹⁰². Gleichwohl nimmt die Bundesregierung tatsächlich auch weiterhin gestaltend auf die Gesetzgebung Einfluß; denn wenn auch der Bundestag sowohl in der Frage des Ob wie in der Frage des Inhalts des Gesetzes völlig frei ist, gibt doch in aller Regel der erste Entwurf, mit dem sich der Bundestag in drei Lesungen befassen muß¹⁰³, die Generalrichtung an und bleibt vielfach in seiner von den zuständigen Fachleuten der Exekutive erarbeiteten textlichen Fassung unangetastet¹⁰⁴.

des BT. und 34 auf Initiative des BR. ergangen. Wieviel höher dabei die „Erfolgsquote“ (*Baade*, Parlament und Regierung, S. 87) der BReg. im Vergleich zu denen der beiden anderen Initiativberechtigten war, wird daraus deutlich, daß den genannten Gesetzesbeschlüssen 2107 Gesetzesvorlagen der BReg., 1392 des BT. und 72 des BR. gegenüberstanden (sämtliche Angaben sind dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1969, S. 961, entnommen).

⁹⁷ *Baade*, Parlament und Regierung, S. 86.

⁹⁸ v. *Mangoldt*, Regierung und Parlament, in: Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950, S. 825.

⁹⁹ *Hamann*, Anm. A zu Art. 76 GG; so wenig, wie eben z. B. die Erhebung einer Klage nicht bereits Rechtsprechung ist.

¹⁰⁰ So *Nawiasky*, Grundgedanken, S. 58; v. *Mangoldt - Klein*, Anm. II 3 zu Art. 76 GG; *Küchenhoff*, Staatslehre, S. 136. Auch *G. Jellinek*, Staatslehre, S. 619, wies auf die „materielle, objektive Art“ der Regierung hin.

¹⁰¹ *Küchenhoff*, a.a.O.

¹⁰² Abgesehen davon, daß sie ihn in der Zeit bis vor der 3. Lesung zurückausschuß anrufen kann. Vgl. auch oben 1. Abschn. A. bei FN. 82.

¹⁰³ §§ 77 Abs. 1, 88 Gesch OBT.

¹⁰⁴ *Sternberger*, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung, in: Parlamentarismus, S. 327, weist darauf hin, daß drastische Veränderungen an Gesetzesvorlagen selten vorgekommen sind, die Regierung nur ausnahmsweise wirkliche Niederlagen erhalten hat; demgegenüber vertritt *Baade*, Regierung und Parlament, S. 88, die Meinung, daß vor allem bei innenpolitisch umkämpften Regierungsanträgen nicht allgemein die Gefahr besteht, daß das Parlament zum bloßen Organ der Approbation und Reprobation werde; vielmehr nehme das Parlament hier schöpferischen und aktiven Anteil an der Gestaltung der Gesetze; *Schmidt - Vockenhausen*, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 145 ff., bestätigt diesen Gedanken unter Hervorhebung der Ausschubarbeit.

Die Gesetzesinitiative stellt somit die Nahtstelle zwischen Regierung und Gesetzgebung dar und gehört als Zwischenfunktion zu beiden Tätigkeitsbereichen. Die gleichzeitige Zuteilung an die Legislative und die Exekutive bedeutet keine Überschneidung der sachlichen Funktionen, ist vielmehr ein Musterbeispiel dafür, wie schwer-qualifizierbare Mischfunktionen — wie sie auch die Auswärtige Gewalt darstellt — sachgemäß in die gewaltenteilige Organisation eingebaut werden können.

Eine dem Initiativrecht ähnliche Problematik findet sich bei der Befugnis des Bundespräsidenten, die Gesetze nach Gegenzeichnung auszufertigen, Art. 82, 58 GG. Sie bildet zwar den Abschluß des formellen Gesetzgebungsverfahrens, steht aber außerhalb des gesetzgeberischen Willensbildungsprozesses; denn selbst wenn dem Bundespräsidenten das Recht zur Prüfung der Gesetzesbeschlüsse nicht nur auf die formelle, sondern auch die materielle Vereinbarkeit mit der Verfassung eingeräumt ist¹⁰⁵, liegt hierin lediglich eine Kontrollbefugnis, kein politisches Entscheidungsrecht¹⁰⁶; im übrigen ist der Bundespräsident nämlich an den Gesetzesbefehl gebunden, den er zu „vollziehen“¹⁰⁷ hat. Damit liegt hier entgegen der Auffassung Wolffs¹⁰⁸ keine echte Gewaltenüberschneidung vor¹⁰⁹, sondern die Einordnung einer Mischfunktion, als welche bereits auch die Gesetzesinitiative gekennzeichnet worden ist. Diesem Charakter entspricht die weitgehend neutrale¹¹⁰

¹⁰⁵ So Maunz, in: M-D-H, RN. 2 zu Art. 82 GG, mit Nachweis für die h.L.; beachtlich die Argumente in der Diskussion der Staatsrechtslehrertagung 1966, in: VVDStRL Heft 25, S. 225 ff. Gegenüber 2319 verkündeten Gesetzen haben die bisherigen Bundespräsidenten lediglich in einem Fall (Gesetz über den Betriebs- und Belegschaftshandel, verabschiedet am 9. 11. 1960; vgl. dazu Loewenberg, Parlamentarismus, S. 332 FN. 25) die Promulgation wegen materieller Unvereinbarkeit mit dem GG verweigert; in zwei Fällen haben sie ein Gesetz erst verkündet, nachdem ein zweites Gesetz die Bedenken beseitigt hatte (Gesetz zur Verlängerung der Wahlperiode der Landtage der Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern, vom BT. beschl. am 15. 3. 1951, und Gesetz zur Durchführung des Art. 108 Abs. 2 GG, vom BT. beschl. am 12. 7. 1951); vgl. Anders, in: DöV 1963, S. 653 f.; Ladenburger, Prüfungszuständigkeit, S. 2 ff. Eine Zusammenstellung der verhältnismäßig zahlreichen Fälle, in denen der BPräs. gutachtliche Stellungnahmen anforderte, bringt Wild, Ausfertigung, Anlage 1 und 2 (für Zeitraum 1960—1967).

¹⁰⁶ Schack, Prüfungszuständigkeit, AöR 89, S. 95.

¹⁰⁷ Schack, a.a.O., S. 88.

¹⁰⁸ Verwaltungsrecht I, S. 67.

¹⁰⁹ Demgegenüber gehört die Ausfertigung nach Ansicht Friesenhahns, Parlament und Regierung, VVDStRL Heft 16, S. 71 LS. 9, in die Hand des Parlamentspräsidenten; die gegenwärtige Regelung sei ein Überbleibsel aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie.

¹¹⁰ Waffenschmidt, Äußere Trennung, S. 96; Lehne, Der Bundespräsident als neutrale Gewalt, allenthalben; Knöpfle, in: DVBl. 1966, S. 714. A.A. Kimminich, in: VVDStRL Heft 25, S. 79 und S. 91, Leitsatz 6.

Die Neutralität wird allerdings etwas abgeschwächt durch die Gegenzeichnungsbefugnis der Regierung, die ebenfalls mit einem Prüfungsrecht ver-

Stellung des Bundespräsidenten als Vertretungsorgan für die gesamte Staatsgewalt und nicht nur die Exekutive. —

Im Falle des *Gesetzgebungsnotstandes*, Art. 81 GG, würde die Bundesregierung voll an die Stelle des Bundestages treten und dessen Gesetzgebungsfunktion einnehmen. Das politische Gewicht dieser möglichen Gewaltenverschiebung ist jedoch angesichts der bewußt sehr engen Voraussetzungen¹¹¹ gering¹¹². Sie greift auch erst dann ein, wenn der gewaltenteilige Staatsorganismus auf einen toten Punkt¹¹³ geraten ist, und vermeidet die Erteilung einer Notrechtsbefugnis Weimarscher Prägung an die Exekutive¹¹⁴.

Eine politisch durchaus bedeutsame Mitwirkungsbefugnis findet sich dagegen in dem Zustimmungserfordernis der Bundesregierung zu *ausgabenerhöhenden* und *einnahmemindernden* Gesetzen, Art. 113 GG. Hier hat die Bundesregierung ein echtes absolutes Vetorecht im Rahmen der Gesetzgebung. Die Bedeutung der Vorschrift liegt weniger darin, daß die Bundesregierung tatsächlich das Zustandekommen solcher Gesetze verhindert hat¹¹⁵, als daß der Bundestag von vornherein genötigt ist, seine Vorstellungen mit denen der Bundesregierung in Einklang zu bringen¹¹⁶.

bunden ist — so jedenfalls Schäfer, in: DVBl. 1951, S. 435 f.; Arndt, in: DöV 1958, S. 605; im Grundsatz auch Maunz, in: M-D-H, RN. 3 zu Art. 82 GG; a.A. Hamann, GG, Anm. 5 zu Art. 82 GG; sowie im Ergebnis Anders, in: DöV 1963, S. 658. Maunz, a.a.O., weist daraufhin, daß es unmöglich in der Hand eines Ministers liegen könne, ein beschlossenes Gesetz scheitern zu lassen, daher der Bundespräsident sich um einen Ausweg bemühen müsse; so auch Schack, a.a.O., S. 94, FN. 39; u.z. mit Recht; denn die Mitwirkung eines Fachministers soll vor allem nur die Prüfungstätigkeit des Bundespräsidenten unterstützen, nicht aber eine selbständige Kontrollinstanz eröffnen; dementsprechend reichte Justizminister Bucher am 27.3.1965 seine Rücktrittserklärung ein, als er die Unterschrift unter das Verjährungsgesetz verweigerte.

¹¹¹ Die BReg. muß für jeden Gesetzentwurf erneut den Weg der Vorlage beim BT., der Ablehnung, der Dringlichkeitserklärung und der erneuten Ablehnung gehen; sie ist an die positive Mitwirkung von Bundespräsident und BR. gebunden. Der BT. kann jederzeit durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Befugnis zur Notstandsgesetzgebung beenden, Art. 67 GG, so Maunz, in: M-D-H, RN. 27 zu Art. 81, mit Nachweis für die ü.L.; er kann auch den „Notgesetzen“ durch erneuten Gesetzesbeschluß nach Ende des Gesetzgebungsnotstandes sofort wieder die Weitergeltung entziehen; so Nawiasky, Grundgedanken, S. 61.

¹¹² So kam es bisher nicht einmal bis zur ersten Voraussetzung, der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers, Art. 68 GG.

¹¹³ Vgl. oben I. Abschn. A. FN. 68.

¹¹⁴ Nawiasky, a.a.O.

¹¹⁵ Bisher geschah dies nur in 3 Fällen (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der BReg., 1969, S. 964/965); dies veranlaßte Vialon, Haushaltsrecht, S. 221/222, dazu, von Art. 113 GG a.F. als von einer „absolut stumpfen Waffe“ zu sprechen.

¹¹⁶ Dem trägt bereits institutionell der neue § 96, insbes. Abs. 3, Gesch-

Bezüglich der Qualifikation bildet diese Überschneidung keine Besonderheit, da es sich lediglich um eine Beschränkung des — atypisch — dem Parlament zugewiesenen Budgetrechts handelt. Von Bedeutung ist aber die Art und Weise, wie das 20. Änderungsgesetz mit der Neufassung des Art. 113 GG eine Lösung dafür versuchte¹¹⁷, einem bloßen Mitwirkungsrecht dadurch Gewicht zu verleihen, daß das Mitwirkungsorgan bereits vor Entscheidung durch das Hauptorgan an der Meinungs- und Willensbildung beteiligt wird¹¹⁸. Es wird gegebenenfalls zu überlegen sein, ob nicht entsprechende Verfahrensweisen auch im Rahmen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, Art. 59 Abs. 2 GG, angezeigt sein könnten.

b) Zugunsten der Legislative

Das traditionelle *Budgetbewilligungsrecht* des Parlaments wurde von Art. 110 GG in der Form beibehalten, daß die Festlegung des Haushalts eines formellen Gesetzes bedarf. Wenn das BVerfG auch in neuerer Rechtsprechung¹¹⁹ erwägt, das Haushaltsgesetz zumindest in Teilen als materielles Gesetz zu betrachten¹²⁰, ändert dies nichts daran, daß es sich bei der Aufstellung des Haushalts in erster Linie um einen staatsleitenden¹²¹, staatsgestaltenden¹²² Akt ohne einen Anspruch auf generelle Außenwirkung handelt, der seiner Qualität nach in den Bereich der Regierung gehört¹²³. Die Übertragung dieser Tätigkeit auf das Parlament stellt die in der Praxis wohl bedeutsamste „Überschnei-

OBT. Rechnung, wonach der BT-Präsident der BReg. Gelegenheit geben muß, zu einer Gesetzes-Finanzvorlage des BT. Stellung zu nehmen, bevor der Haushaltsausschuß dem Plenum berichtet.

¹¹⁷ Die BReg. kann Aussetzung der Beschlußfassung durch den BT. verlangen, danach Stellung nehmen, Art. 113 Abs. 1 S. 3 und 4; sie kann, nachdem der BT. das Gesetz beschlossen hat, erneute Beschlußfassung verlangen, Art. 113 Abs. 2. Die Zustimmung der BReg. dagegen gilt als stillschweigend erteilt, wenn sie sich nicht innerhalb einer Frist erklärt, Art. 113 Abs. 3. — Entsprechend die Neufassung des § 96 GeschOBT. durch die Änd.Bek. v. 4. 7. 1969.

¹¹⁸ Ob die „stumpfe Waffe“ (vgl. soeben FN. 115) dadurch Schliff erhalten hat, wird sich allerdings noch erweisen müssen.

¹¹⁹ BVerfGE 20, S. 60 (92).

¹²⁰ Weil durch das Haushaltsgesetz erst einzelne Befugnisse und Verantwortlichkeiten geschaffen würden.

¹²¹ Heckel, Parlamentarisches Budgetrecht, in: HdBDSr, Bd. II, S. 389.

¹²² BVwGE 7, S. 294 (296); Schmidt-Bleibtreu - Klein, RN. 3 zu Art. 110 GG; weitergehend spricht Peters, Gewaltentrennung, S. 14, von einem Verwaltungsakt; er betrachtet dabei nur das Verhältnis Legislative-Exekutive, nicht aber die Qualität des Haushaltsplanes selbst.

¹²³ Bemerkenswert ist allerdings die Zahl derjenigen, die im Etatrecht des Parlaments keinen Fall der Funktionenverschränkung sehen, so Haenel, Das Gesetz, S. 321 f.; Jesch, Gesetz, S. 230; Rupp, in: NJW 1966, S. 1099.

„zugunsten der Legislative dar¹²⁴; doch es zeigt vor allem der Vorbehalt der ausschließlichen Budgetinitiative für die Bundesregierung¹²⁵, daß auch hier keine völlige Übertragung stattfindet, sondern daß eine *Kooperation* der beiden beteiligten Organgruppen in zentralen Fragen des Staatslebens erzielt werden soll.

Die gleichen Gesichtspunkte gelten für die Befugnisse des Bundestags nach Art. 114 GG zur *Mitprüfung* der jährlichen *Rechnung* über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden, sowie nach Art. 115 GG, wonach die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Gewährleistungen einer konkreten Ermächtigung durch Bundesgesetz bedürfen. Hierdurch werden in erster Linie die beschriebenen Haushaltsrechte des Parlaments gegen Umgehung gesichert¹²⁶.

Bemerkenswert ist dabei die Behandlung, die die Rechnungsprüfung im Grundgesetz gefunden hat. Sie ist nämlich dem Bundesrechnungshof, einer selbständigen Obersten Bundesbehörde, anvertraut, deren Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen, Art. 114 Abs. 2 GG¹²⁷. Die Einordnung der Rechnungsprüfung in eine der drei Zentralfunktionen bereitet Schwierigkeiten¹²⁸; es finden sich Stimmen zugunsten einer jeden Funktion, sogar zugunsten der Anerkennung als einer „vierten Gewalt“. Soweit es für die vorliegende Untersuchung interessiert, ist jedoch festzustellen: Rechnungsprüfung ist das zeitlich verschobene Gegenstück zur Aufstellung des Haushaltsplans; sie steht daher wie diese der Regierungstätigkeit zumindest nahe¹²⁹; das parlamentarische Recht zur Budgetbewilligung bliebe wirkungslos, könnte das Parlament nicht überwachen, ob der Haushaltsplan tatsächlich eingehalten wird. Deshalb wurde das zur Prüfung zuständige Exekutivorgan, der Rechnungshof, mit einer internen Unabhängigkeit ausgestattet, die seine Prüfungsergebnisse hinreichend objektiv und glaub-

¹²⁴ Wofür die Intensität der historischen Auseinandersetzung um diese Befugnis zeugt; vgl. dazu vor allem *Heckel*, a.a.O., S. 359 ff. Wer über den Einsatz von finanziellen Mitteln, der Voraussetzung aller staatlichen Aktivität ist, bestimmt, hat damit Einfluß auf diese Aktivität selbst; so *Hesse*, Grundzüge, S. 281.

¹²⁵ Die diesbezügliche seit jeher einhellige Meinung positivierte die Haushaltsreform 1969 in Art. 110 Abs. 3 GG n. F.

¹²⁶ So *Maunz*, in: M-D-H, RN. 1 zu Art. 115 GG; vgl. *Hesse*, a.a.O., S. 217.

¹²⁷ Dazu Bundesrechnungshofsgesetz vom 27. 11. 1950 (BGBl. I S. 765). Nach § 12 dürfen die Beamten des Bundesrechnungshofs weder Legislativ- noch Exekutivorganen angehören.

¹²⁸ Vgl. den Überblick über die Einordnungsversuche bei *Fuchs*, Kontrolle, S. 25 ff., sowie bei *Lange*, Rechnungsprüfung und Rechnungshof, S. 198 ff.

¹²⁹ *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN. 11 zu Art. 114 GG; v. *Mangoldt*, 1. Aufl., Anm. 4 zu Art. 114 GG; *Huber*, Rechnungsprüfung, in: Festschr. f. Nikisch, S. 335.

würdig macht, um als Grundlage auch für die nachschreitende parlamentarische Budgetkontrolle zu dienen¹³⁰.

Damit ist die Rechnungsprüfung ebensowenig wie die Staatstätigkeit im Finanzwesen schlechthin¹³¹ eine das Dreiteilungsschema sprengende „vierte Gewalt“. Soweit sie Ansätze zu einer *Funktion* sui generis zeigt¹³², bestätigt sich, daß das Grundgesetz nicht Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als die einzig denkbaren Formen staatlicher Aktivität ansieht¹³³. Bei der Zuteilung der Ausübung einer atypischen Funktion stellt das Grundgesetz sicher, daß am politischen Gewicht dieser Funktion mehrere „Gewalten“ teilhaben: so wurde vorliegend die Tätigkeit des Rechnungshofs zur Hilfsfunktion sowohl für die Exekutive¹³⁴ wie für die Legislative¹³⁵ gemacht¹³⁶.

Eine Gewaltenüberschneidung liegt dagegen *nicht* in der Befugnis des Bundestags, Einzelfallgesetze zu erlassen¹³⁷, auch nicht darin, daß das Parlament die zur Aufrechterhaltung des eigenen Betriebes notwendigen Verwaltungsmaßnahmen selbst vornimmt¹³⁸. — Die Zustimmungsbefugnis des Bundestags zu politischen Verträgen, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, sowie das Recht, über Krieg und Frieden zu bestimmen — bis 1968 in Art. 59 a GG, seitdem in Art. 115 a, 115 1 Abs. 2, 3 GG geregelt — könnten nur dann als Durchbrechungen der qualitativen Dreiteilung gewertet werden, wenn sich zeigen sollte, daß Ausübung Auswärtiger Gewalt sachlich als Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu werten sei.

Die Sonderstellung des *Bundesrates* ist ein beredtes Beispiel dafür, wie in der Staatsorganisation des Grundgesetzes verschiedene Leit-

¹³⁰ So auch *Schäfer*, Bundestag, S. 262.

¹³¹ Vgl. dazu oben 1. Abschn. A. FN. 50.

¹³² So vor allem *Härtig*, in: DVBl. 1955, S. 174; *Ruhfus*, Staatsrechtliche Stellung, S. 96, bezeichnet den Rechnungshof als Kontrollorgan eigener Art, das jedoch nicht Träger einer eigenen Gewalt sei; nach *Peucker*, Finanzkontrolle, S. 32, handelt es sich um eine Einrichtung, die in sich Elemente der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt vereinige; vgl. weiteren Nachweis bei *Fuchs*, a.a.O., S. 42 FN. 89/90.

¹³³ Vgl. dazu oben 1. Abschn. A. FN. 35, 36.

¹³⁴ Wofür sich die eben in FN. 129 Genannten aussprechen; ausdrücklich dagegen *Schäfer*, a.a.O., S. 266.

¹³⁵ Wie z. B. *Weichmann*, in: DVBl. 1953, S. 746, meint.

¹³⁶ Im Ergebnis ebenso *Bank*, in ZStWiss., Bd. 111, (1955), S. 514; *Fuchs*, a.a.O., S. 43; *Schäfer*, a.a.O., S. 262. Nach *Ipsen*, Hamburgs Verfassung, S. 467/468, nimmt ein Rechnungshof eine Doppelfunktion zwischen Exekutive und Legislative ein.

¹³⁷ Vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 75; ebenso *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN. 3 zu Art. 19 GG. A. A. *Achterberg*, Funktionenlehre, S. 122/123, der aber im übrigen zu Recht nachweist, daß Zeitgesetze und zweckorientierte Gesetze keine Funktionsverschränkung darstellen, a.a.O., S. 118 ff.

¹³⁸ *Peters*, Grundfragen, S. 188, FN. 120.

linien ineinander verwoben sind, hier das Gewaltenteilungsprinzip und das föderalistische Prinzip. Der Bundesrat ist als Legislativorgan konzipiert¹³⁹ und wird auch in dieser Eigenschaft tätig, wobei ihm wesentlich stärkere Einflußmöglichkeit auf die Bundesgesetzgebung zukommt als dem Reichsrat der Weimarer Verfassung. Daß er sich demgegenüber ausnahmslos aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammensetzt, Art. 51 Abs. 1 GG, ist zwar sicherlich geeignet, den Landesregierungen ein Übergewicht — u. z. auf Landesebene — einzuräumen¹⁴⁰, nicht aber der Bundesexekutive. Auch die Mitwirkung bei Rechtsverordnungen, Art. 80 Abs. 2; 119 S. 1; 132 Abs. 4 GG, ist, da es sich hierbei um eine legislativ-exekutivische Mischfunktion handelt¹⁴¹, systemgerecht. Anders liegt es hinsichtlich der Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der Bundesverwaltung¹⁴². Zwar sind diese in erster Linie Mittel zur Verwirklichung der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern¹⁴³, mittelbar führen sie jedoch zu einer bedeutsamen Verstärkung des politischen Gewichts dieses Legislativorgans gegenüber der Bundesexekutive.

3. Antinomie zwischen parlamentarischem Regierungssystem und Gewaltenteilung?

Veranlaßt die Verwirklichung des föderalistischen Prinzips gewisse Einschränkungen der sachlichen Gewaltentrennung in einzelnen Bereichen, so scheint die Durchführung des parlamentarischen Regierungssystems im Grundgesetz eine wirkliche Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive überhaupt in Frage zu stellen¹⁴⁴. Denn die Tatsache, daß — wenigstens nach der rechtlichen Konzeption des

¹³⁹ Vgl. *Vonderbeck*, Der Bundesrat, S. 108 f., mit Nachweis.

¹⁴⁰ So *Leisner*, in: *DöV* 1968, S. 390; ebenso *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 149 f., mit dem beachtlichen Hinweis, daß die Exekutivorgane der Länder zugleich Hauptträger der Bundesexekutive seien, da die Bundesgesetze gemäß Art. 83 GG im Regelfall von den Ländern ausgeführt würden.

¹⁴¹ Siehe dazu oben S. 30.

¹⁴² Vgl. die Zusammenstellung bei *Maunz*, in: *M-D-H*, RN. 22 b), 23 zu Art. 50 GG.

¹⁴³ Was in Art. 50 GG zum Ausdruck kommt.

¹⁴⁴ So spricht *Stein*, Staatsrecht, S. 30, von einer „bloßen Fiktion“; nach *Peters*, Gewaltentrennung, S. 12, kann „hier von Gewaltentrennung ernstlich keine Rede sein“; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 88, sieht in der Verbindung von Parlamentarismus und Gewaltenteilung „eine — nicht ungewagte — Kombination“; nach *Mosler*, in: *ZaöRV*, Bd. 16, S. 32, liegt hierin eine Antinomie, da die beiden Leitgrundsätze sich widerstritten; nach *Maunz - Dürig*, in: *M-D-H*, RN. 80 zu Art. 20 GG, ist das parlamentarische Regierungssystem ein Beleg für die Vermengung der Gewalten im GG; nach *Rausch*, Problematik, S. XII, schließlich ist im Anschluß an *Bagehot* (Constitution, S. 65) anzuerkennen „the fusion of the executive power with the legislative power“.

Grundgesetzes — die Regierung in ihrer Existenz vom Bundestag abhängig ist¹⁴⁵, daß umgekehrt unter gewissen Voraussetzungen auch die Bundesregierung die Auflösung des Bundestages veranlassen kann¹⁴⁶, läßt ebenso wie die Parteiomogenität zwischen Bundesregierung und Mehrheitsfraktion¹⁴⁷ von einer Unabhängigkeit der „Gewalten“ im Montesquieuschen Sinne offenbar kaum etwas übrig. Doch gilt es auch hier, die staatsrechtlich gegebenen Möglichkeiten auf ihr praktisches Gewicht hin zu beurteilen¹⁴⁸. Dann zeigt sich nämlich, daß die Auflösungsrechte beider Seiten an kurze Ketten gelegt sind¹⁴⁹; die Bundesrepublik wird daher zu Recht als „abgeschwächtes“ parlamentarisches System bezeichnet¹⁵⁰. Wesentlicher als der Gebrauch dieser scharfen Waffen¹⁵¹ sind für den bestehenden Parlamentarismus die vielfältigen Mittel der „Inter-Organ-Kontrolle“.

Bedenkt man, daß innerhalb der Gewaltenteilungslehre die organisatorische Trennung nach sachlichen Funktionen nur Mittel zum Zweck der Balancierung der Gewalten sowie der gegenseitigen Hemmung und Kontrolle ist, zeigen sich sogar weitgehende Parallelen in den beiden Verfassungsprinzipien¹⁵². Es darf nicht übersehen werden,

¹⁴⁵ Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt, Art. 63 GG; er bestimmt die Minister, Art. 64 Abs. 1 GG. Spricht der Bundestag dem Bundeskanzler das Mißtrauen in der Form des Art. 67 GG aus, muß der Bundespräsident ihn entlassen; damit endet auch das Amt der Minister, Art. 69 Abs. 2 HS. 2 GG.

¹⁴⁶ Art. 68 GG; hier allerdings ist der — im GG einzige — politische Ermessensentscheid des Bundespräsidenten zwischengeschaltet. Das Parlamentsauflösungsrecht gehört nach *Loewenstein*, Verfassungslehre, S. 217, zum Mißtrauensvotum „wie die Hand zum Handschuh“.

¹⁴⁷ Vgl. *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 29.

¹⁴⁸ Anders *Peters*, Gewaltentrennung, S. 11 mit FN. 29, der auf das juristische Übergewicht abstellen will.

¹⁴⁹ Noch weiter geht *Loewenstein*, a.a.O., S. 92, wenn er feststellt, die Auflösung des BT. sei praktisch unmöglich, in gleicher Weise sei auch die Kontrolle des Parlaments über die Regierung eingeschränkt; diese Kritik ist allerdings nur auf die statischen Verhältnisse während der Ära Adenauer abgestellt.

¹⁵⁰ *Stein*, Staatsrecht, S. 26. Ähnlich *Waffenschmidt*, a.a.O., S. 29: „Verwässerung“; *Loewenstein*, a.a.O., S. 92: „kontrollierter Parlamentarismus“.

¹⁵¹ Sie wurden — da ultima ratio — noch in keinem Fall angewendet. Selbst in der Weimarer Zeit sind nur zwei Regierungen durch das Mißtrauensvotum gestürzt worden — vgl. *Schmidt-Bleibtreu-Klein*, RN. 2 zu Art. 67 GG. Allerdings darf die Wirkung nicht übersehen werden, die von der bloßen Drohung mit diesem Verfassungsinstrumentarium ausgeht. So veranlaßte die SPD-Fraktion durch ihren Antrag vom 8.11.1966 (BT-DS V/1070), „der BT. möge beschließen: Der Bundeskanzler wird ersucht, dem BT. gemäß Art. 68 GG alsbald einen Antrag vorzulegen, ihm das Vertrauen auszusprechen“ (zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieses Antrages vgl. *Küchenhoff*, in: *DöV* 1967, S. 116 ff.; *Sattler*, in: *DöV* 1967, S. 765 ff.) den Rücktritt der Regierung Erhard am 30. 11. 1966.

¹⁵² Ebenso *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 32; *Redslob*, Parlamen-

daß der Parlamentarismus der bundesrepublikanischen Verfassung nicht lediglich Kontrollbefugnisse zugunsten des Parlaments bringt, die zu einer Suprematie der Legislative führen würden¹⁵³, sondern auch umgekehrt zugunsten der Exekutive¹⁵⁴. Das parlamentarische Regime ist somit „eine Ordnung virtueller Gewaltübermaßnahmen“¹⁵⁵. Ziel und Forderung des Gewaltenteilungsprinzips muß daher sein, daß die beiderseitigen Kontrollbefugnisse und Einflußmöglichkeiten weitgehend gleichgewichtig sein sollen. Wie das Grundgesetz dies zu erreichen versucht, soll im folgenden betrachtet werden.

Grundlage jeder Kontrolle ist die Möglichkeit, sich über die Tätigkeit — und soll die Kontrolle effektiv sein, auch über die Pläne — des Kontrollierten informieren zu können. Diese liegt vor: Der Bundestag und seine Ausschüsse können verlangen, daß jedes Mitglied der Bundesregierung persönlich vor ihm erscheint und auf Fragen antwortet¹⁵⁶, Art. 43 Abs. 1 GG; dabei kommen Kleine und Große Anfragen sowie Mündliche Anfragen in der Fragestunde in Betracht¹⁵⁷. Diesen Befugnissen entspricht das Anwesenheits- und Rederecht der Regierungsmitglieder, Art. 43 Abs. 2 GG. Dieses Recht ist trotz der Tatsache, daß Kanzler und Minister meist zugleich Abgeordnete sind, deswegen durchaus von Bedeutung, weil sie sich auf Grund dessen durch Beauftragte vertreten lassen, an sämtlichen Ausschusssitzungen teilnehmen und grundsätzlich zeitlich unbeschränkbar reden¹⁵⁸ dürfen.

Die gegenseitige Information steigert sich zu aktiver Mitwirkung, wenn Regierungsbeamte in Fraktionsausschüssen mitarbeiten¹⁵⁹ und wenn umgekehrt Beiräte aus erfahrenen Abgeordneten gebildet wer-

tarische Regierung, S. 1/7. So ist England das Musterland für Montesquieus Gewaltenteilungslehre, zugleich Ursprung des parlamentarischen Systems, vgl. *Loewenstein*, Verfassungslehre, S. 81.

¹⁵³ A.A. *Stein*, Staatsrecht, S. 27; *Peters*, Gewaltentrennung, S. 11/12; ders., Grundfragen, S. 187 mit FN. 114.

¹⁵⁴ U. z. derart, daß *Stammen*, Regierungssysteme, S. 72, vorrangig die starke Stellung der Regierung betont, und *Loewenstein*, a.a.O., S. 93, das Regime als „demoautoritär“ bezeichnet.

¹⁵⁵ *Leisner*, in: DöV 1969, S. 409.

¹⁵⁶ So *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN. 3 zu Art. 43 GG; *Maunz*, in: M-D-H, RN. 8 zu Art. 43 GG. Vgl. schon *Anschtütz*, Kommentar, Anm. 1 zu Art. 33 WV. — Den Bundesrat hat die Bundesregierung sogar von sich aus über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten, Art. 53 S. 3 GG.

¹⁵⁷ Geregelt in §§ 105 ff.; 110; 111 GeschOBT.

¹⁵⁸ BVerfGE 10, S. 4 (17 ff.); Grenze ist allein das Mißbrauchsverbot.

¹⁵⁹ z. B. der sog. Hartmannausschuß, in dem ab 1959 gemeinsam Angehörige der CDU-BT-Fraktion und der einschlägigen Ministerien an einem Gesetzentwurf zur Umsatzsteuerreform arbeiteten. Vgl. dazu *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 210, der allerdings aus dem Gewaltenteilungssatz die Verfassungswidrigkeit solcher Ausschüsse ableiten möchte.

den¹⁶⁰, die den Kontakt zu einzelnen Ministerien herstellen sollen. Bei einem Großteil der Ministerien bestehen daneben Fachbeiräte, die bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und Verordnungen, aber auch der Vorbereitung von Verwaltungsmaßnahmen mitwirken¹⁶¹; ihnen gehören auch Bundestagsabgeordnete an. Wenn solche Beiräte auch nur „Stellung nehmen“¹⁶², so ist doch ihr praktischer Einfluß unübersehbar. Unmittelbare Entscheidungsbefugnis kommt den sogenannten Verwaltungsbeiräten zu, bei denen die Teilnahme von Parlamentariern sogar gesetzlich vorgesehen ist¹⁶³.

Ebenfalls ein Ergebnis der Verfassungspraxis, nicht des Grundgesetzes ist die Art und Weise, in der das Parlament „exekutive Angelegenheiten“ in großangelegten Debatten — mit und ohne Verbindung zu Gesetzgebungsprojekten — behandelt¹⁶⁴ und sogar mit förmlichen Entschlüssen auf die Regierungspolitik Einfluß nimmt¹⁶⁵. — Erst mit Gesetz vom 6. 4. 1967¹⁶⁶ wurde das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs geschaffen, der nicht nur politischer Gehilfe des Ministers ist, sondern auch als Parlamentsbeauftragter, u. z. besonders bei Koalitionsregierungen, die Amtsführung des übergeordneten Ministers überwacht¹⁶⁷.

¹⁶⁰ z. B. der Beirat für Handelspolitische Vereinbarungen, geschaffen aufgrund der „Vereinbarungen über das Zusammenwirken von BT. und BReg. in Außenhandelsfragen“, BT-DS I/1207/49; vgl. dazu *Partsch*, in: VVDStRL Heft 16, S. 100; *Bürgel*, in: DVBl. 1967, S. 873.

¹⁶¹ Eine Zusammenstellung der Beiräte bringen *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 188/189, und *Kipp*, in: DöV 1957, S. 521.

¹⁶² § 62 Abs. 3 GemGescho der BMin. Teil I.

¹⁶³ z. B. § 5 Abs. 2 Postverwaltungsgesetz vom 24. 7. 1953 (BGBl. I S. 676), wonach von den 24 Mitgliedern fünf dem BT. und fünf dem BR. angehören müssen.

¹⁶⁴ Zur diesbezüglichen Praxis *Sternberger*, Gewaltenteilung, S. 328 f.

¹⁶⁵ Vgl. hierzu § 115 GeschOBT. Es handelt sich nur um einen politischen Einfluß, der gleichwohl sehr gewichtig ist; vgl. *Klein*, in: JuS 1964, S. 181 ff. insbesondere S. 189/190; *Obermeier*, Parlamentsbeschlüsse, S. 98 und S. 139. Rechtlich binden Willensäußerungen der Legislative die Exekutive nur, wenn sie in Gesetzesform ergehen, BVerfGE 12, S. 20; BayVerfGH, in: DöV 1962, S. 613 f.; *Merk*, in: ZStWiss. Bd. 114 (1958), S. 705 ff.; differenzierend *Sellmann*, Parlamentsbeschuß, S. 38/39; sowie *Klein*, a.a.O., mit eingehendem Überblick über den Stand der Meinungen, er mißt den „schlichten BT-Beschlüssen“ begrenzte Rechtserheblichkeit insofern bei, als die BReg. über sie dem BT. schriftlich Auskunft geben muß, und sie als Indiz für die richtige Auslegung und den Vollzug legislativen Willens dienen (S. 189/190); a. A. *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, VVDStRL Heft 16, S. 70, der allerdings einräumt, daß Weisungen nur mittelbar durch politischen Druck, notfalls durch das Mißtrauensvotum durchgesetzt werden können; ebenso *Hesse*, Grundzüge, S. 218, und *Bayer*, Aufhebung, S. 137/138; nach *Menzel*, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 179 ff., nimmt das Parlament mit Entschlüssen ein ihm zustehendes Recht zu verbindlichen Weisungen wahr.

¹⁶⁶ BGBl. I S. 396. Vgl. dazu § 14 a GeschOReg.

¹⁶⁷ *Hinkamp*, Strukturwandel, S. 53/54; für letzteren Aspekt sprechen beson-

Art. 44 GG berechtigt den Bundestag, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Der Schwerpunkt solcher Untersuchungstätigkeit lag bisher in der administrativen Enquete¹⁶⁸. Hiermit hat das Parlament ein wirksames Instrument, Teile der Exekutive ex post¹⁶⁹ einer „Generaldurchleuchtung“¹⁷⁰ zu unterziehen und somit eine Grundlage zur Wahrung der eigenen Rechte und der Einhaltung der Verfassungsbestimmungen durch die Exekutive zu erlangen. Sanktionsmöglichkeit bietet dabei nicht nur das — in der Regel unverhältnismäßige — Mißtrauensvotum, sondern in vielen Fällen das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG.

Nicht nur dieses Verfahrens, sondern auch der abstrakten Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 GG, kann sich demgegenüber die Bundesregierung bedienen, um das Parlament in die verfassungsrechtlichen Schranken zu weisen.

Auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung sind die Kontrollbefugnisse durch die Schaffung des Amts des Wehrbeauftragten als eines Hilfsorgans des Parlaments¹⁷¹ noch verstärkt worden^{172, 173}. Beachtet man die enge Verbindung zwischen Wehrgewalt und Auswärtiger Gewalt¹⁷⁴, erschiene es durchaus als gerechtfertigt, auch im auswärtigen Bereich die parlamentarische Kontrolle in ähnlicher Weise zu

ders die Tatsache, daß das Amt gerade während der großen Koalition zwischen CDU/CSU—SPD eingerichtet wurde, sowie die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf, BT-DS V/1402, S. 2. Daß die praktische Entwicklung durch die Tendenz, den Parlamentarischen Staatssekretär organisatorisch in die Ressortspitze einzugliedern, vor allem den ersten Aspekt betont, zeigt *Wahl*, *Parlamentarischer Staatssekretär*, in: *Staat*, Bd. 8, S. 334/335, auf.

¹⁶⁸ Im Kern an sich alle der 15 während der ersten vier Wahlperioden vom BT. eingesetzten Untersuchungsverfahren; allenfalls 4 davon könnten als „Mißstandsuntersuchungen mit legislativen Auswirkungen“ bezeichnet werden, so *Ehmke*, Referat, S. E 21; ebenso *Schnabel*, Untersuchungsausschuß, S. 28. *Jordan*, Untersuchungsverfahren, S. 124/125, weist nach, daß die Funktion des Untersuchungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren verkümmert sei.

¹⁶⁹ *Runte*, Der Wehrbeauftragte, S. 37.

¹⁷⁰ *Waffenschmidt*, a.a.O., S. 88.

¹⁷¹ Art. 45 b GG und Gesetz vom 26. 6. 1957 (BGBl. I. S. 652).

¹⁷² So *Ule*, Beschwerderecht, in: *Von den Grundrechten des Soldaten*, S. 121.

¹⁷³ Vgl. zur verstärkten Verteidigungskontrolle auch Art. 45 a Abs. 2 GG (ständiger Ausschuß für Verteidigung mit Untersuchungsrechten) und Art. 87 a Abs. 1, 4 S. 2 GG (Stärke und Organisation der Streitkräfte sind im Haushaltsgesetz vorzuzeichnen; die Legislativkörperschaften können in Friedenszeiten den Einsatz der Streitkräfte unterbinden).

¹⁷⁴ Die sich noch in der Weimarer Verfassung auch organisationsrechtlich darin zeigte, daß völkerrechtliche Vertretung und Oberbefehl über die Wehrmacht dem Reichspräsidenten zugewiesen waren, Art. 45 Abs. 1; 47 WV. Vgl. zum Verhältnis von Auswärtiger Gewalt und Wehrgewalt *Krüger*, Staatslehre, S. 934 ff.; *Weinstein*, Militärpolitik, S. 109 ff., insbesond. S. 119.

intensivieren, etwa durch Ausstattung des Auswärtigen Ausschusses mit Befugnissen, die denen des Wehrbeauftragten entsprächen¹⁷⁵. — Festzuhalten ist jedenfalls die Erkenntnis, daß die Absicht des Verfassungsgesetzgebers dahingeht, Sachgebiete wie die militärische Verteidigung, die gegenüber sonstiger „Verwaltung“ zumindest besondere Eigenheiten aufweisen, einer bis zur Mitwirkung gesteigerten parlamentarischen Kontrolle unterwerfen zu wollen.

Der Überblick über die gegenwärtige Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems hat gezeigt, daß nur ein Teil der Kontroll- und Einflußmöglichkeiten im Grundgesetz selbst vorgesehen ist, ein Teil erst nachträglich durch Verfassungsänderungen geschaffen und ein weiterer Teil durch die Verfassungspraxis entwickelt worden sind. Damit trat eine Verfeinerung des Verfassungsinstrumentariums ein. Wenn als eigentliche Sanktion auch heute nur das „grobschlächtige“ Mißtrauensvotum¹⁷⁶ bzw. das Parlamentsauflösungsrecht gegeben sind, verloren diese doch durch die vielfältigen spezielleren Ansatzpunkte für die Inter-Organ-Kontrolle an Bedeutung. Die Verfassungsentwicklung geht dahin, Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse möglichst zeitig einsetzen zu lassen. Grund dafür ist die Erkenntnis, daß, wenn erst einmal vollendete Tatsachen geschaffen sind, diese kaum mehr rückgängig zu machen sind.

Wurde zum einen bereits klargestellt, daß das parlamentarische System nicht Vorherrschaft des Parlaments bedeutet, sondern *gegenseitige* Zügelung, ist zum anderen festzuhalten, daß es nicht zu einer Verschmelzung von Regierung und Parlament führt¹⁷⁷. Zwar würde die für die Regierung und die sie tragende Mehrheitsfraktion im Bundestag gemeinsame Parteiführung hierfür sprechen, es gilt aber, die Rolle der Oppositionsfraktion bzw. -fraktionen zu beachten: Sie haben die Rolle, die außerhalb eines parlamentarischen Systems das gesamte Parlament innehat, nämlich die permanente Opposition gegen die Exekutive¹⁷⁸, übernommen und damit einen wesentlichen Zug der Ge-

¹⁷⁵ z. B. §§ 2—4 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des BT.

¹⁷⁶ Nur der Bundeskanzler und mit ihm die ganze Regierung kann durch das Mißtrauensvotum gestürzt werden, nicht aber ein einzelner Minister, gegen dessen Amtsführung allein das Parlament Bedenken hat; auch eine Ministeranklage zum Bundesverfassungsgericht ist nicht möglich.

¹⁷⁷ Das Gegenteil meinte *Bagehot*, *Constitution*, S. 65, schon vor 100 Jahren bezüglich der englischen Verhältnisse feststellen zu müssen.

¹⁷⁸ Vgl. *Redlich*, *Englischer Parlamentarismus*, S. 75/76; er sah in der ständigen Opposition der Minderheit und in dem Kampf der im Parlament vertretenen Kräfte gegen die monarchische Führung den Wesenszug des englischen Verfassungssystems und wies auf die tiefwurzelnde Auffassung der Nation von der Opposition als einer notwendigen, heilsamen Erscheinung im öffentlichen Leben hin.

waltenteilung lebendig erhalten¹⁷⁹. Die zugunsten des Parlaments aufgeführten Befugnisse dienen damit in erster Linie der Opposition zur Kritik und Kontrolle¹⁸⁰. Einschränkungen bezüglich des Werts dieser „Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Opposition ergeben sich freilich aus der Instabilität und mangelnden institutionellen Sicherung der Opposition¹⁸¹.

4. Durchführung subjektiver (personeller) Gewaltenteilung?

Verfassungen regeln die Kompetenzen von Ämtern, nicht von Personen. Der von dem Gewaltenteilungsprinzip verfolgte Zweck könnte jedoch verfehlt werden, wenn zwar die Staatsaufgaben auf mehrere Ämter verteilt, diese jedoch mit den gleichen Personen besetzt würden. Dies veranlaßte bereits Locke¹⁸² und Montesquieu¹⁸³ zu der Forderung, daß sich nicht mehrere Gewalten in der Hand einer Person vereinigen dürften. Daraus wird die Notwendigkeit eines Systems von Inkompatibilitäten gefolgert¹⁸⁴. Ob und wieweit im Grundgesetz ein solcher Grundsatz der subjektiven, personellen Gewaltenteilung gilt, ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, die sich mit der Zuordnung sachlicher Funktionen an Staatsorgane befaßt, soweit zu untersuchen, als daraus Parallelen und Rückschlüsse auf die Ausgestaltung der objektiven Gewaltenteilung gezogen werden können.

Wo das Grundgesetz sich mit der Dreiteilung befaßt¹⁸⁵, werden die Funktionen im Sinne einer sachlichen Gewaltentrennung verselbständigt, nicht aber von ihrem Subjekt her bestimmt¹⁸⁶. Mit den Problemen der subjektiven Gewaltenteilung und der Inkompatibilität befassen sich einzelne Verfassungsbestimmungen dagegen in einer Weise, die

¹⁷⁹ So auch *Sternberger*, Gewaltenteilung, S. 339.

¹⁸⁰ *Hesse*, Grundzüge, S. 218. Dies verdeutlicht § 63 BVerfGG, wonach auch die Fraktionen, nicht nur der BT. als ganzer, zur Einleitung eines Organstreites befugt sind, u. z. auch zur Verteidigung der Rechte des Gesamtparlaments.

¹⁸¹ So auch *Sturm*, Inkompatibilität, S. 36. Bedenken bestehen vor allem bei einer Allparteienregierung oder „großen Koalition“; sie lassen sich nur teilweise damit ausräumen, daß hier die natürliche Gegensätzlichkeit der in der Regierung vertretenen Parteien die Aufgabe der Opposition erfülle.

¹⁸² *Two Treatises*, Buch II, Kap. XIV, § 159: „Where the Legislative and Executive Power are in distinct hands...“.

¹⁸³ *Vom Geist der Gesetze*, Buch XI, Kap. 6, S. 215.

¹⁸⁴ Dazu aber, daß sich die Probleme der Gewaltenteilung und der Inkompatibilitäten nur teilweise decken, letztere also nicht allein als logische Folgerungen aus ersterer anzusehen sind, vgl. *Sturm*, Inkompatibilität, S. 11/12.

¹⁸⁵ Vgl. oben I. Abschn. A. II. 1.

¹⁸⁶ So *Schneider*, in: AöR 82, S. 25.

eher den Schluß *e contrario* zulassen, als den Schluß auf ein allgemeines Prinzip: Für den Bundespräsidenten bringt Art. 55 GG eine absolute Inkompatibilitätsbestimmung, bezüglich des Bundeskanzlers und der Bundesminister fehlt in Art. 66 GG ein dem Art. 55 Abs. 1 GG entsprechendes Verbot der gleichzeitigen Mitgliedschaft in Legislativkörpern¹⁸⁷. Bundesrats- und Bundestagsmitgliedschaft sind vereinbar¹⁸⁸, bezüglich des Bundesrats ist — allerdings im vertikalen Bereich — die Personalunion zur Landesexekutive sogar angeordnet, Art. 51 Abs. 1 GG. Die Sonderstellung der Judikative dagegen ist im personellen Bereich betont, Art. 94 Abs. 1 S. 3; 97 GG¹⁸⁹. Aus Art. 137 Abs. 1 GG schließlich ist zu entnehmen, daß der Verfassungsgeber nicht von der personellen Gewaltentrennung als einem Obligatorium ausgegangen ist¹⁹⁰, sondern lediglich Unvereinbarkeitsbestimmungen offenhielt für Fälle, wo sonst anderweitige Ziele der Verfassung — darunter die objektive Gewaltenteilung — in Frage gestellt würden¹⁹¹. Allenfalls gilt daher der Grundsatz personeller Gewaltenteilung nur mit der Einschränkung, daß Personalunionen dann zulässig sind, „wenn sie die Hemmungs- und Kontrollfunktionen entweder deshalb nicht erheblich beeinträchtigen, weil sie — sei es infolge einer relativ geringen Zahl, sei es infolge organisatorischer Vorkehrungen — keinen wesentlichen

¹⁸⁷ Bezüglich der Bundesminister vgl. auch § 5 des Bundesminister-Gesetzes vom 17. 6. 1953 (BGBl. I S. 407). Da selbst bei Bestehen einer Inkompatibilität für in die Regierung wechselnde Abgeordnete gemäß § 48 BWahlG vom 17. 5. 1956 (BGBl. I S. 383) Ersatzleute ihrer Partei nachrücken würden, hätte eine Unvereinbarkeitsnorm zumindest auf das Kräfteverhältnis im Parlament keinen Einfluß.

Ohne erkennbaren Grund allerdings meint *Maunz*, in: M-D-H, RN. 1 zu Art. 66 GG, daß eine Inkompatibilität mit dem parlamentarischen System auch gar nicht vereinbar wäre; wie hier dagegen *Nawiasky*, Grundgedanken, S. 104.

¹⁸⁸ Vgl. dazu auch Art. 53 a GG, wonach sich das Gesetzgebungsorgan bei Verhinderung des BT. im Verteidigungsfall aus BR.- und BT.-Mitgliedern zusammensetzt, u. z. solchen, die nicht zugleich der BReg. angehören.

¹⁸⁹ Für die Berufsrichter ist die personelle Gewaltenteilung konsequent durchgeführt in § 4 Abs. 1 DRiG vom 8. 9. 1961 (BGBl. I S. 1665); nur teilweise und unterschiedlich für die Laienrichter, vgl. § 22 VwGO, §§ 34/35 GVG, oder gar nicht, vgl. §§ 22 Abs. 2 Zif. 3; 24 Abs. 1 Zif. 3 ArbGG; §§ 16 Abs. 4 Zif. 3; 18 Abs. 1 Zif. 3 SozGG.

¹⁹⁰ So Baden-Württ. StaatsGH, in: DöV 1970, S. 239: „Angesichts der eindeutigen Regelung des Art. 137 I GG verbietet es sich, aus dem grundgesetzlichen Gewaltenteilungsgrundsatz ein verfassungsunmittelbares Verbot der Personalunion von öffentlichem Amt und Abgeordnetenmandat oder auch nur eine Rechtspflicht des Gesetzgebers zur Einführung der Unvereinbarkeit abzuleiten.“ A. A., soweit Amt und Mandat in einer Ebene liegen, *Leisner*, Unvereinbarkeit, S. 14; *Schneider*, Amt und Mandat, S. 16; Hess.StaatsGH, in: DöV 1970, S. 244. Das Bay. Rechtsstellungsgesetz vom 23. 6. 1966 (GVBl. S. 195) erklärt ein öffentliches Amt mit einem Landtagsmandat schlechthin für unvereinbar.

¹⁹¹ So auch BVerfGE 12, S. 73 (77).

Einfluß auf die Organentscheidungen auszuüben geeignet sind, oder weil eines der beiden Ämter (Mandate) nicht aktiv ausgeübt wird“¹⁹².

Festzuhalten ist daraus für die weitere Untersuchung, daß es dem Grundgesetz weniger auf eine Staatsorganisation nach einem bestimmten Schema ankommt¹⁹³, als auf die Möglichkeit, etwaigen Machtzusammenballungen oder Machtverschiebungen elastisch entgegenwirken zu können, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. Der institutionellen Teilung hat das Grundgesetz dabei Vorrang eingeräumt¹⁹⁴, auf ihre Verwirklichung ist daher besonders zu achten.

III. Schlußfolgerungen unter Berücksichtigung der Staatsrechtslehre

Die zusammenfassende Auswertung kann sich nicht auf die Würdigung der dem Grundgesetz entnommenen Hinweise beschränken, sondern muß die Versuche der Staatsrechtslehre zur Inhaltsbestimmung und Konkretisierung des Gewaltenteilungsprinzips berücksichtigen. Gemäß der diesem Abschnitt vorangestellten Prämisse¹⁹⁵ ist allerdings nur der Teil von Interesse, der sich gerade mit dem vom Grundgesetz geschaffenen oder zumindest einem diesem vergleichbaren Verfassungssystem befaßt¹⁹⁶.

1. Die Gliederung nach den drei sachlichen Funktionen als Ausgangspunkt

Der Staatsaufbau des Grundgesetzes ist an dem Ziel ausgerichtet, das nach allgemeiner Auffassung mit Hilfe des Gewaltenteilungsprinzips verwirklicht werden kann, es soll nämlich das Individuum vor der Allmacht „Staat“ durch Differenzierung und Aufteilung der Staats-tätigkeit auf verschiedene Gewaltenträger gesichert werden¹⁹⁷. Die

¹⁹² *Sturm*, Inkompatibilität, S. 40.

¹⁹³ Das Erfordernis klarer Kompetenzabgrenzungen gehört nicht in den Bereich der Gewaltenteilung, sondern des Rechtsstaatsgrundsatzes.

¹⁹⁴ Vgl. *Baade*, Regierung und Parlament, S. 122.

¹⁹⁵ Vgl. oben 1. Abschn. vor A.

¹⁹⁶ Zu den Bemühungen um eine allgemeine Inhaltsbestimmung des Gewaltenteilungsprinzips vgl. z. B. *Kägi*, Entstehung des Gewaltenteilungsprinzips, insgesamt; *Böckenförde*, Gesetz, S. 20 ff.; *Imboden*, Montesquieu, insgesamt; *Gwyn*, Separation of powers, insgesamt; *Forsthoff*, Einführung zur Übersetzung „Vom Geist der Gesetze“, ders., Gewaltenteilung, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Sp. 655/660; *Tsatsos*, Geschichte und Kritik, insgesamt; *Kluxen*, Herkunft, in: *Festschr. f. Kallen*, S. 219 ff.; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 207 ff.

¹⁹⁷ So u. a. v. *Hippel*, Gewaltenteilung, S. 58; *Peters*, Gewaltentrennung, S. 6/7; *Schneider*, in: *AöR* 82, S. 2; *Imboden*, Gewaltentrennung als Grundproblem, S. 37; *Heising*, Gewaltenteilung und EWG-Vertrag, S. 40; *Better-*

Organe der Legislative, Exekutive und Justiz sollen sich, ohne daß eines das Übergewicht erhält, gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit des Einzelnen geschützt werde¹⁹⁸. Dieses Programm wird in der Rechtslehre auf die Formel „Gewaltenunterscheidung — Gewaltentrennung — Gewaltenhemmung“ gebracht¹⁹⁹. Das Grundgesetz hat es mit der traditionell als Synonym für das Gewaltenteilungsprinzip gebrauchten Aufzählung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht, ohne den Begriff „Gewaltenteilung“ selbst zu benutzen. Gleichzeitig hat die Verfassung die vorgegebene Verschiedenheit der Staatsfunktionen zu einer natürlichen Arbeitsteilung unter aufgabenentsprechend strukturierte Organe genutzt²⁰⁰. Das Ziel der Gewaltenteilungslehre, nicht aber ein konkretes System zu seiner Verwirklichung hat das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zum Verfassungsleitsatz erhoben. Auch nur soweit entzieht Art. 79 Abs. 3 GG den Grundsatz der Gewaltenteilung einer Verfassungsänderung²⁰¹. Ebenso, wie andere Grundsätze des Art. 20 GG — etwa die Bundesstaatlichkeit oder die Demokratie — keine Auskunft über ihre Ausgestaltung geben, läßt die Forderung nach Gewaltenteilung viele Wege offen, auf denen das in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG abgesteckte Ziel erreicht werden könnte²⁰². Einen davon ist das Grundgesetz gegangen. Allein an diesem kann man sich daher orientieren, wenn es darum geht,

mann, Unabhängigkeit der Gerichte, in: Die Grundrechte, Bd. III, Hbhd. 2, S. 529.

¹⁹⁸ So BVerfGE. 3, S. 225 (247); 7, S. 183 (188); 9, S. 268 (279); 22, S. 106 (111); BGH, Gutachten, in: BGHZ Bd. 11, Anhang S. 49.

¹⁹⁹ So *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 38 a. Die „Gewaltenhemmungen“ sind notwendig, weil — worauf *Imboden*, a.a.O., S. 40/41, mit Recht hinweist — die bloße Trennung noch nicht garantiert, daß die drei Gewalten nicht doch gemeinsam gegen den Bürger „marschieren“. Allerdings soll die Hemmung nicht Minderung der Staatsgewalt schlechthin bedeuten, sondern nur „das Vermögen des Machtunterworfenen, gegenüber der Macht zu bestehen“, stärken.

²⁰⁰ v. *Mangoldt - Klein*, Anm. V 5 b zu Art. 20 GG; *Küchenhoff*, Staatslehre, S. 150; *Laidig*, Gesetzesvertretende Verordnung, S. 58. Vgl. dazu *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 222 f., und Staatslehre, S. 608, der in der Arbeitsteilung sogar den Ursprung und wahren Sinn der Gewaltenteilung sieht; aus einer vorgegebenen Arbeitsteilung sei nämlich auf die Verschiedenheit der Funktionen rückgeschlossen worden.

²⁰¹ So *Maunz*, in: M-D-H, RN. 48 zu Art. 79 GG: „Die traditionelle Gewaltentrennung (wird) jedenfalls im Prinzip perpetuiert“; *Peters*, Gewaltentrennung, S. 5; *Scheuner*, Grundfragen, S. 136 und S. 148; BGH, Gutachten, in: BGHZ 11, Anhang S. 34, LS. 2; *Wernicke*, in: Bonner Kommentar, Anm. II 2 g zu Art. 20 GG; *Kipp*, Verfassungswidrige Gesetze, in: Gegenwartsprobleme des Rechts, Heft 1, S. 101.

²⁰² Vgl. *Wernicke*, a.a.O.: „Welches besondere Organ‘ im Sinne des Halbs. 2 im Einzelfall zuständig ist, ergibt sich aus zahlreichen anderen Vorschriften des BGG.“

zweifelhafte Kompetenzabgrenzungen zu bestimmen oder Entwicklungen in der Verfassungspraxis am Gewaltenteilungsprinzip zu messen. Ausgangspunkt dafür ist, daß drei Gruppen von Staatsorganen bestehen und ihnen jeweils als Schwerpunkttätigkeit eine der drei sachlich unterschiedenen Funktionen zugeteilt bleiben müssen.

Weil somit eine Vermutung für die Zuordnung einer Funktion an die sachlich entsprechende „Gewalt“ besteht²⁰³, wird als erstes nach der Qualität des strittigen Aufgabenbereichs zu fragen sein.

2. Berechtigung gegenüber anderen Gliederungsversuchen

Gegenüber der vom Grundgesetz eindeutig normierten Dreiheit von Funktionen wird versucht, andere Einteilungen zugrunde zu legen²⁰⁴. Insbesondere wird die Tatsache, daß nicht alles, was nicht Gesetzgebung und Rechtsprechung ist, Verwaltung im Sinne von „Gesetzesvollzug“ darstellt²⁰⁵, zum Anlaß genommen, die Trias um die vierte Funktion „Regierung“ zu erweitern²⁰⁶. Eine derartige Unterscheidung mag staatstheoretisch auch berechtigt sein, doch kommt ihr angesichts des positivierten Willens des Verfassungsgebers, wonach unter dem Begriff „vollziehende Gewalt“ die einander zumindest traditionell nahestehenden Funktionsarten Regierung und Verwaltung zusammengefaßt werden sollen²⁰⁷, im gegenwärtigen Verfassungssystem keine Bedeutung zu. Auch für eine von G. und E. Küchenhoff angenommene fünfte Grundform, die Verfassunggebung²⁰⁸, ist kein Raum, da es sich hierbei sachlich ebenfalls um die Schaffung von Normen handelt.

Lediglich eine Zweiteilung der materiellen Staatsfunktion liegt dagegen nach Kelsen und seiner „Wiener Schule“ vor²⁰⁹, weil staatliche Tätigkeit nicht nebeneinander wirke, sondern in einem stufenweise

²⁰³ So BVwGE 1, S. 163 (164); *Bachof*, Verfassungsrecht, Bd. I, Seite 11; *Wolff*, Verwaltungsrecht I, S. 66.

²⁰⁴ Vgl. dazu *Sturm*, Inkompatibilität, S. 25 ff.; zu historischen Versuchen vgl. *Kägi*, Entstehung des Gewaltenteilungsprinzips, S. 164 ff., S. 175 ff. und S. 180 ff.

²⁰⁵ *O. Mayer*, Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 7, der im Anschluß daran auch die erste Systematisierung der vierten Funktion im Deutschen Rechtsbereich vornahm und dabei an erster Stelle die Akte des völkerrechtlichen Verkehrs diesem „4. Gebiet“ zuordnete.

²⁰⁶ So *Wolff*, a.a.O., S. 65/66. Die Sonderstellung der „Regierung“ hat vor allem *Smend*, Politische Gewalt, in: Festschr. f. Kahl, S. III—5 ff., vom Beispiel Frankreichs her entwickelt.

²⁰⁷ Vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 35, 36.

²⁰⁸ Staatslehre, S. 131. Ebenso *Wolff*, a.a.O.

²⁰⁹ z. B. *Kelsen*, Staatslehre, S. 248 ff.; ders., Lehre von den drei Gewalten, in: Die Wiener rechtstheoretische Schule, Bd. II, S. 1625 ff.; im Anschluß an *Merkel*, Rechtskraft S. 181 ff. Vgl. auch *Merkel*, Prolegomena, in: Festschr. f. Kelsen, S. 272 ff.

fortschreitenden Prozeß der Normsetzung²¹⁰; Rechtsetzung und Rechtsanwendung seien darin nur einzelne Stufen im Verhältnis der Über- und Unterordnung. Zur Lösung aktueller Gewaltenteilungsprobleme hilft diese Theorie jedoch ebensowenig weiter, wie die Überlegungen von Jahrreiß²¹¹, aus dem „Wesen des Herrschens“ heraus ergäben sich nur zwei Gewalten, die normsetzende und die einzelfallentscheidende²¹². Keine der Gliederungsversuche läßt nämlich angesichts der verfassungsrechtlich vorgesehenen Überschneidungen eine Einordnung von Funktionsbereichen allein auf Grund einer Deduktion zu.

Die vom Grundgesetz bestimmte Dreigliederung ist gewiß nicht die staatstheoretisch allein mögliche und richtige Einteilung²¹³; eine strenge Analyse der Staatstätigkeit mag eine größere Zahl von Funktionen aufzeigen²¹⁴, die sich nicht unter die drei Oberbegriffe bringen lassen. Gleichwohl ist die Trennung in Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung durchaus praktikabel und hat vor allem den Vorteil traditioneller Bewährtheit und Verständlichkeit für sich²¹⁵. Andere Einteilungen helfen in keiner Weise weiter, sie setzen nur an die Stelle vorhandener Schwierigkeiten neue Probleme²¹⁶.

3. Überschneidungen und Kernbereichsschutz

Das Gewaltenteilungsprinzip ist deshalb nur schwer zu handhaben, weil das Grundgesetz zu seiner Verwirklichung eine Reihe von Abweichungen gegenüber der schematischen Aufteilung nach sachlichen Funktionen vorsieht; diese stellen keine eigentlichen Durchbrechungen des Gewaltenteilungsprinzips dar²¹⁷, sondern sind dem Wesen dieses

²¹⁰ Kelsen, Staatslehre, S. 249.

²¹¹ Akte des Herrschens, in: Festschr. f. Nawiasky, S. 129.

²¹² Dabei kommt er dann doch nicht ohne drei zusätzliche „Hilfsgewalten“ aus, a.a.O., S. 132.

²¹³ So auch Angerer, Auswärtige Gewalt, S. 8.

²¹⁴ Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 76 zu Art. 20 GG.

²¹⁵ Ähnlich Imboden, Staatsformen, S. 39, nämlich, daß das Dreiteilungsschema bis heute „das Gesicht einer der Vernunft immanenten Gliederung bewahrt“ habe. Den Vorzug des Dreiteilungssystems hat Lally - Tollendal in der Sitzung der französischen Nationalversammlung vom 31. 8. 1789 — zitiert Laferrière, Manuel, S. 630, FN. 1 — wie folgt dargestellt:

„Un pouvoir unique finirait nécessairement par tout dévorer. Deux se combattraient jusqu'à ce que l'un écrasé l'autre. Mais trois se maintiendraient dans un parfait équilibre, de manière que quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime et ramène la paix entre tous.“

²¹⁶ Zu weiteren Neugliederungsversuchen vgl. bei Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 77 zu Art. 20 GG; v. Mangoldt - Klein, Anm. V 5 b zu Art. 20 GG.

²¹⁷ Wie es das BVerfG formuliert, in E 3, S. 225 (247), und E 18, S. 52 (59); im Ergebnis wie hier, in: E 25, S. 352 (361), wenn es ausführt, die

Verfassungssatzes als „freins et contrepoids“ immanent²¹⁸, soweit sie nicht lediglich zur Verwirklichung anderer Verfassungsziele aufgenommen worden sind. Deshalb gilt es jeweils abzuwägen, wieweit neuerliche Zuteilungen von Tätigkeitsbereichen an atypische Gewalten zulässig sind. Dabei soll die Formel von der Unantastbarkeit des *Kernbereichs*²¹⁹ helfen.

Erstmals wies der Bundesgerichtshof darauf hin, daß, „wenn der Grundsatz seinen fundamentalen, rechtlichen und politischen Sinn behalten soll, diese Überschneidungen nur in den Randgebieten, nicht in den Kerngebieten des rechtlichen Bereiches der drei Gewalten erfolgen“ dürfen²²⁰. Diesen Gedanken nahm das Bundesverfassungsgericht auf, und zwar gerade auch für die organisatorische, objektive Gewaltenteilung²²¹; gleichzeitig betont es aber das Erfordernis des Gewaltengleichgewichts, keine Gewalt dürfe „ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über die andere Gewalt erhalten“²²². Ohne das Verhältnis zwischen diesen beiden Gesichtspunkten zu klären oder die Grenze zwischen Kernbereich und Randzone abzustecken, stützt das Gericht die Entscheidung dann jeweils doch nur auf den Balancegedanken²²³. Auch die Literatur, die die Kernbereichsformel verbal übernimmt²²⁴, unternimmt und vermag es nicht, sie für die Praxis fruchtbar zu machen²²⁵; sie löst sich im Ergebnis ebenfalls nicht vom Gleichgewichtsmodell. An die Zulässigkeit von künftigen Verfassungsänderungen, die aus praktischen Erwägungen von der grundsätzlichen Aufteilung abweichende Zuständigkeiten brächten, z. B. an

„Durchbrechung“ werde eben vom GG ausdrücklich zugelassen; demgemäß spricht das BVerfG in E 25, S. 361 nur noch davon, daß das GG die Gewaltenteilung „modifiziert“ habe. Vgl. dazu auch *Sturm*, Inkompatibilität, S. 36 mit FN. 7.

²¹⁸ v. Mangoldt - Klein, Anm. V 5 b zu Art. 20 GG; Laidig, Gesetzesvertretende Verordnung, S. 57; ähnlich *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, S. 38, FN. 73.

²¹⁹ Das Kernbereichsmodell wird auch in anderem Zusammenhang verwendet, so zur Bestimmung von Grundrechtsverletzungen — vgl. *Leisner*, Grundrechte, insbes. S. 152 ff. — oder der Bundesstaatlichkeit — vgl. *Maunz*, Grundgesetz und Landesrecht, S. 24.

²²⁰ Gutachten, in: BGHZ 11, Anhang S. 34 (50).

²²¹ BVerfGE 9, S. 268 (280).

²²² BVerfGE 9, S. 268 (279) und E 22, S. 106 (111); vgl. E 1, S. 396 (410/411); 5, S. 85 (377).

²²³ So die in der vorausgehenden FN angeführten Entscheidungen.

²²⁴ z. B. v. Mangoldt - Klein, Anm. V 5 b zu Art. 20 GG; ihnen folgend das BVerfG in E 7, S. 295. Wie im Text ferner *Bettermann*, Unabhängigkeit der Gerichte, in: *Die Grundrechte*, Bd. III, Hbbd. 2, S. 633; *Wernicke*, in: *Bonner Kommentar*, Anm. II 2 g zu Art. 20 GG; *Laidig*, Gesetzesvertretende Verordnung, S. 63/64; ähnlich schon *Küster*, Gewaltenproblem, in: *AöR* 75, S. 412.

²²⁵ Hierzu und zum ganzen vgl. *Leisner*, *DöV* 1969, S. 405 (407).

die Zulässigkeit eines Notverordnungsrechts, sollen strengere Voraussetzungen zu knüpfen sein als an neu einzufügende Gewaltenhemmungen, die ja gerade der Stärkung des Gewaltenteilungsprinzips dienen würden²²⁶. Solche Überlegungen sind richtig, bleiben aber zu allgemein. Auch damit, daß Maunz-Dürig die möglichen Übergriffe nach „Intention, Intensität und Quantität“ systematisieren²²⁷, ist noch keine sichtbare Grenzzinie um den Kernbereich gezogen. Eine solche ist deshalb nicht möglich, weil die Überschneidungen im Grundgesetz nicht in ein einheitliches System gebracht werden können, da sie zur Verwirklichung heterogener Verfassungsprinzipien vorgenommen wurden. Es fehlt somit an positiven Kriterien zur Bestimmung, wie weit die Randzone reicht, bzw. worin der Wesensgehalt der einzelnen Gewalten besteht²²⁸.

Der Kernbereichstheorie kann somit nur insofern Aussagekraft beigemessen werden, als sie an die Erkenntnis anknüpft, daß das Grundgesetz nicht sachbezogene, von ihrem Gegenstand her bestimmte Ausschnitte der Staats-Aktivität atypischen Organen zur alleinigen Wahrnehmung und Entscheidung zuweist, etwa in der Art, daß die Gesetzgebung auf dem Sektor Wohnungsbau der Bundesregierung übertragen würde oder umgekehrt der Vollzug von Steuergesetzen dem Parlament²²⁹. Einzige Ausnahme mag das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments sein²³⁰, das jedoch zeitlich vor dem Entstehen des Gewaltenteilungsprinzips wurzelt und von diesem als geeignet zur Gewaltenhemmung belassen wurde²³¹. Ob eine ebensolche historische Ausnahmestellung auch bezüglich der „Auswärtigen Gewalt“ angenommen werden kann, wird noch zu untersuchen sein. — Sonstige Abweichungen betreffen jeweils nur Teilstufen im Willensbildungsprozeß, so etwa die Kompetenzverteilung bei der Gesetzesinitiative einerseits und der Promulgation von Gesetzesbeschlüssen andererseits, die Eck-

²²⁶ So *Laidig*, a.a.O., S. 63.

²²⁷ In: M-D-H, RN. 81 zu Art. 20 GG. *Laidig*, a.a.O., S. 121 ff., versucht dieses System bei der Untersuchung der Frage, ob ein künftiges Notverordnungsrecht mit der Gewaltenteilung vereinbar wäre, zu praktizieren.

²²⁸ Vgl. hierzu *Achterberg*, Funktionenlehre, S. 230.

²²⁹ Daß auch dieses entgegen der hier vertretenen Auffassung vielfach nicht als Überschneidung angesehen wird, wurde oben 1. Abschn. A. FN. 123 ausgeführt.

²³⁰ Ebenso *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 247 und S. 268, der als Beispiel anführt, daß zwar der Aufgabenbereich der Wirtschaftspolitik Sache der Regierung sei, wo aber Rechtssätze erforderlich würden, habe diese Teilaufgabe der Normierung durch das Parlament zu erfolgen. Vgl. auch *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 8.

²³¹ *Heckel*, Parlamentarisches Budgetrecht, S. 386: „Das Etatgesetz liegt völlig außerhalb jenes Systems (der rechtsstaatlichen Gewaltenteilungslehre) und ist an ihm gemessen irrationabel“.

punkte des Gesetzgebungsverfahrens. Dabei zeigt sich, daß die Mehrzahl der „Überschneidungen“ Folge davon sind, daß die betreffenden Funktionen nicht eindeutig unter eine der drei Grundfunktionen eingeordnet werden können, sondern entweder Merkmale mehrerer Gewalten aufweisen oder Züge von eigener Art tragen. Zu ersteren ist die Verordnungstätigkeit als Zwischenstufe zwischen Gesetzgebung und verwaltender Einzelentscheidung zu zählen, ebenso die Initiative als Antrag, politische Richtlinien im Gesetzgebungsverfahren für verbindlich zu erklären. Für letztere bieten sich als Beispiele die Rechnungsprüfung und die freiwillige Gerichtsbarkeit²³² an.

4. Erfordernis gleichartiger Kooperation im Bereich der Überschneidungen

Schließlich ist festzustellen, daß bei all diesen Überschneidungen und ganz besonders dort, wo eine eindeutige sachliche Einordnung der Funktionen nicht möglich ist, positive Kooperation bei der Willensbildung vorgesehen ist, das Zusammenwirken der „Gewalten“, die ihrer Schwerpunktfunktion nach der betreffenden Funktion am nächsten stehen. So gibt die Legislative im Ermächtigungsgesetz nach Art. 80 Abs. 1 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß dessen an, was die Exekutive im einzelnen in der Rechtsverordnung zu präzisieren hat. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung können nebeneinander zum gleichen Thema Gesetzentwürfe vorlegen, selbst beim Sonderfall Budgetbewilligung ist entscheidende Mitwirkung der Regierung durch ihr alleiniges Initiativrecht sowie das Zustimmungserfordernis zu ausgabenwirksamen Gesetzen gesichert. Schließlich ist das Recht zu regieren, also zu der Tätigkeit, die die Weichen für die gesamte Staatsaktivität stellt, im parlamentarischen Regierungssystem an Exekutive und Legislative „quasi zur gesamten Hand“ gegeben²³³.

Diese Erscheinung berechtigt in Verbindung mit der heute vorherrschenden Betonung des Gewaltengleichgewichts zu dem Versuch *Leisners*, das Wesen der Gewaltenteilung in einer lediglich quantitativ, nicht aber qualitativ unterschiedlichen Kooperation der „Gewalten“ in sämtlichen Bereichen zu bestimmen²³⁴; insbesondere Exekutive und Legislative würden heute weithin „gleichartig“ zusammenarbeiten und ein und dieselbe Entscheidung gemeinsam treffen²³⁵. Damit könne die Balance zwischen den „Gewalten“ hergestellt werden. Frühere An-

²³² Vgl. BVerfGE 21, S. 139 (144), wonach es zweifelhaft sei, ob die freiwillige Gerichtsbarkeit der Rechtsprechung zugeordnet werden könne.

²³³ *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, S. 37/38.

²³⁴ *Leisner*, in: DöV 1969, S. 409 ff.

²³⁵ *Leisner*, a.a.O., S. 409.

sätze zu einem solchen Verständnis der Gewaltenteilung finden sich nur insofern, als mehrfach der Gesichtspunkt der Kooperation zwischen den Gewalten betont wurde. Weiter führt nunmehr die Überlegung, daß die Beiträge der Gewalten in dieser Zusammenarbeit untereinander von gleicher Qualität und gleichem Gewicht sein sollten.

Bereits *Montesquieu* trat weniger für eine strikte Trennung, als gerade für eine Zusammenarbeit der Gewalten ein²³⁶. Nach *Hegel* ist es falsch, das Verhältnis der Gewalten „als ein negatives, als eine gegenseitige *Beschränkung* aufzufassen“, vielmehr müsse eine „lebendige Einheit“ bewirkt werden²³⁷. Dies bedeutet, daß nicht jeder Gewaltträger eine geschlossene Funktion als Hausmacht zugewiesen erhält, sondern an jeder Funktion die verschiedenen politischen Mächte derart zu beteiligen sind, daß ein organisches Zusammenwirken das Resultat ist²³⁸. Nach *Heckel* vereinten sich die in der konstitutionellen Demokratie nebeneinander bestehende „rechtsstaatliche“ und „demokratische Gewaltenteilung“ zu einer „demokratischen Funktionenverteilung“. Die staatsrechtliche Willensbildung erfolgt darin in Fällen staatsleitender Akte in einem Zusammenwirken der Regierung mit dem Parlament, „d. h. durch einen staatsrechtlichen Gesamtakt, der aus korrespondierenden Beschlüssen beider Partner besteht“²³⁹. Diesen Gedanken nimmt *Friesenhahn* auf, wenn er zu dem Schluß kommt, auf dem Gebiet der Regierung im materiellen Sinne stehe die Staatsleitung Regierung und Parlament gewissermaßen „zur gesamten Hand“ zu²⁴⁰.

Um im gegenwärtigen Verfassungssystem von einer allgemeinen positiven Kooperation zwischen erster und zweiter Gewalt sprechen zu können, ist es allerdings nötig, die Wirkungen der grundsätzlich als nachschreitend konzipierten Kontrolle nach vorn zu verlegen²⁴¹; denn die Schwerpunkte von Legislativ- und Exekutivtätigkeit liegen weiterhin beim Parlament, bzw. bei der Regierung. Ob die Gleichsetzung von Kontrolle mit gleichartiger Mitwirkung, die in Normalzeiten durchaus der Wirklichkeit entspricht, auch gerade in den Grenzsituatio-

²³⁶ So *Krüger*, Staatslehre, S. 870, der hierzu mit Recht auch auf *Duguit*, *Droit Constitutionnel*, Bd. II, S. 519, sowie *Griffith*, *Congress*, S. 6, hinweist.

²³⁷ *Hegel*, Philosophie des Rechts, § 272 (S. 234/235).

²³⁸ So *Böckenförde*, Gesetz, S. 138. Die Ausführungen *Hegels*, a.a.O., §§ 275—320, über die Ausgestaltung der „Innere(n) Verfassung für sich“, zeigen dies im einzelnen.

²³⁹ *Heckel*, Parlamentarisches Budgetrecht, in: *HbDStR*, Bd. II, S. 389; zum übrigen vgl. S. 388 ff.

²⁴⁰ *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, S. 37/38; ebenso *Kluxen*, Parlamentarismus, S. 304.

²⁴¹ So *Leisner*, a.a.O., S. 409. Wie *Bayer*, *Aufhebung*, S. 105 und S. 110/111, betont, ist dies z. B. für den Bereich des völkerrechtlichen Vertragsschlusses in Art. 59 Abs. 2 GG bereits geschehen.

nen, in denen die Gewaltenteilung dem Freiheitsschutz zu dienen bestimmt ist, berechtigt ist, d. h. ob die bloße Kontrollmöglichkeit stets zur Zusammenarbeit zwingt, unterliegt Bedenken; denn es ist weiterhin möglich, daß bei einer Meinungsdivergenz zwischen den Gewalten zunächst die eine nach eigenem Gutdünken das fragliche Gesetz schafft, bzw. eine bestimmte politische Richtung einschlägt und damit erst einmal Tatsachen schafft, ehe Kontrolle und Sanktion einsetzen können. Dem Charakter der Gewaltenteilung als Organisationsprinzip würde ein System, nach dem zur Setzung eines dem Bürger gegenüber wirkenden Staatsaktes ein Gesamtakt von Legislative und Exekutive notwendig ist, dann genügen, wenn ein Erfordernis positiver Mitwirkung institutionalisiert wäre. Ob die gegenwärtige Verfassungspraxis, die dieses Mitwirkungserfordernis weitgehend verwirklicht hat, bereits soweit verwurzelt ist, daß sie als positiv verbindliche Verfassungseinrichtung betrachtet werden könnte, läßt sich abschließend noch nicht sagen. Es fehlt dazu noch die Erfahrung, ob diese Praxis auch in solchen Krisen, wie sie zum Zerfall der Weimarer Republik führten, Bestand haben würde.

Immerhin kann für die vorliegende Untersuchung aus dem Ausgeführten entnommen werden, daß das gegenwärtige Verfassungssystem der Bundesrepublik mit dem Gewaltenteilungsprinzip den Gedanken der Kooperation verbindet; dieser kommt besonders deutlich zum Tragen, wenn in einzelnen Fällen staatsrechtliche Entscheidungen nur bei gleicher positiver Willensentschließung mehrerer Gewalten getroffen werden können. Dabei kann es in diesem Rahmen offenbleiben, ob und in welchem Maße dies bezüglich sämtlicher Funktionsbereiche als verbindliches Recht angesehen werden kann; jedenfalls gilt dieses Prinzip dort, wo Funktionsbereiche abgespalten und einer atypischen Gewalt zugeteilt werden oder wo einzelne Funktionsbereiche von vornherein qualitativ eine Zwischen- oder Sonderstellung einnehmen. Dies bedeutet, daß hier Legislative und Exekutive gleichartig zusammenwirken müssen, um einen Staatsakt zu schaffen; freilich wird nach außen stets nur ein Organ handlungsberechtigt sein; es muß aber gesichert sein, daß dem anderen annähernd gleiches Gewicht und gleiche positive Einflußmöglichkeit bei der Willensbildung zukommt.

Zur rechtlichen Bedeutung des so verstandenen Gewaltenteilungsprinzips ist negativ festzustellen, daß es für den Bürger kein Grundrecht darstellt und kein subjektiv-öffentliches Recht auf seine Einhaltung besteht²⁴². Ursprüngliche Verfassungsnormen können nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen, da sich der Inhalt dieses

²⁴² BayVerfGHE 3, S. 95 (104).

Prinzips gerade aus der Summe aller Verfassungsnormen bestimmt²⁴³. Positiv gesehen erschöpft sich das Gewaltenteilungsgebot nicht in der Beschreibung des durch die Verfassung Geschaffenen²⁴⁴, es gilt vielmehr als Auslegungsprinzip für die Organisations- und Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes und erleichtert das Verständnis des Bestehenden. Des weiteren ist es wegweisend für die Zuordnung ungeschriebener Verfassungsbefugnisse²⁴⁵ und solcher Aufgabenbereiche, die staatlicher Tätigkeit immer wieder neu erwachsen. Dabei kommt diesem Verfassungsgrundsatz eine Bedeutung zu, die etwas stärker ist als eine rein programmatische; er stellt ein verbindliches Korrektiv dar, damit einem Staat, der „überall hin unterwegs ist“²⁴⁶, durch die Veränderung des einzelnen nicht das Konzept verschüttet wird. Er ist mehr Gebot als Verbot; an den Gesetzgeber wendet er sich als Gesetzgebungsrichtlinie, den Richter hält er an, Kompetenznormen dort einschränkend auszulegen, wo übermäßiger Machtzuwachs droht, und dort ausdehnend, wo sonst die Bedeutung eines Organs allzu sehr schwände und eine Gewalt das Übergewicht gewänne. Gesetzliche Regelungen oder Akte von Verwaltung und Regierung können allerdings nur dann gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen und als verfassungswidrig gerichtlicher Sanktion unterfallen, wenn sie im Verein mit der gesamten Entwicklung von Recht und Praxis das Gleichgewicht der Staatsorganisation erheblich und erkennbar stören und sich so in unerträglichen Widerspruch zur Grundentscheidung der Verfassung setzen²⁴⁷. Der Verfassungsrichter ist aber nicht die einzige Kontrollinstanz; schon bevor ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip gerichtsreif wird, werden diejenigen Kräfte und „Gewalten“, zu deren Lasten er geht, dem entgegenwirken; dabei können sie ihre Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten soweit ausweiten, wie es bei extensiver Auslegung der Kompetenznormen möglich ist; denn die ausdehnende Auslegung wird durch das Verfassungsgebot der Gewaltenteilung gedeckt.

²⁴³ In dieser Richtung auch das BVerfG, wenn es in E 3, S. 225 (247 f.) ausführt, daß es zumindest zweifelhaft sei, ob Durchbrechungen des Gewaltenteilungsprinzip durch den originären Verfassungsgeber „geeignet sein können, jene letzten Grenzen zu überschreiten, deren Nichtbeachtung zur Rechtungültigkeit auch einer ursprünglichen Verfassungsnorm führen könnte.“

²⁴⁴ So aber im Anschluß an Küster, *Gewaltenproblem*, in: AöR 75, S. 398, Hienstorfer, *Auswärtige Gewalt*, S. 57, wenn er feststellt, „daß der Gewaltenteilung grundsätzlich kein besonderer Inhalt zuerkannt“ werden könne.

²⁴⁵ Vgl. Tsatsos, *Geschichte und Kritik*, S. 76.

²⁴⁶ Leisner, *Imperium in Fieri*, in: *Der Staat*, Bd. 8, S. 301.

²⁴⁷ BGH, Gutachten, in: BGHZ 11, Anhang S. 40; vgl. Maunz - Dürig, in: M-D-H, RN. 48 zu Art. 79 GG.

B. Einordnung der Auswärtigen Gewalt in dieses Gewaltenteilungssystem

Es gilt nun, mit Hilfe der in nicht eben großer Zahl vorgefundenen Leitgedanken des geltenden Gewaltenteilungsprinzips die Stellung der Auswärtigen Gewalt darin zu bestimmen¹. Dementsprechend ist zunächst die Qualität der Staatstätigkeit im Bereich auswärtiger Beziehungen zu untersuchen; anschließend wird zu versuchen sein, den Besonderheiten der Auswärtigen Gewalt gerecht zu werden, indem Folgerungen aus den typischen Erscheinungen bei den sonstigen „Überschneidungen“ gezogen werden.

I. Versuche qualitativer Bestimmung der Auswärtigen Gewalt

1. Das Betätigungsfeld der Auswärtigen Gewalt

Bevor der These des Bundesverfassungsgerichts nachgegangen werden soll, daß Art. 59 Abs. 2 GG das Gewaltenteilungssystem insofern durchbreche, als hier die Legislative in den Bereich der Exekutive übergreife², daß also die Auswärtige Gewalt ihrer Natur nach exekutivisch sei, bedarf es zur ersten Orientierung einer Bestimmung dessen, was unter Auswärtiger Gewalt³ zu verstehen ist. Dabei bleibt es dem 2. Abschnitt vorbehalten, dieses Tätigkeitsfeld im einzelnen abzuschreiben.

Wegen der grundsätzlichen Unbrauchbarkeit des subjektiven, formellen Funktionsbegriffs⁴ verbietet es sich von vornherein, Auswärtige Gewalt mit der positiven Tätigkeit des Auswärtigen Amtes zu identifizieren. Die Tatsache, daß z. B. bei der Mehrzahl der völkerrechtlichen Verträge andere Ressorts nicht nur beteiligt, sondern federführend sind⁵, würde zusätzlich die Unrichtigkeit eines solchen

¹ Welche Streitfragen die Einordnung der Ausübung Auswärtiger Gewalt in das Gewaltenteilungsschema nicht nur in der BRD, sondern in nahezu allen Verfassungsstaaten aufwirft, zeigt *Stüben*, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 98, mit Literaturhinweisen in FN. 226 und FN. 149 auf.

² BVerfGE 1, S. 351 (369) (zum Petersburger Abkommen).

³ Der Begriff wurde geprägt von *Haenel*, *Staatsrecht I*, S. 351; im Grundgesetz ist er nicht verwendet.

⁴ Siehe oben 1. Abschn. A. bei FN. 52. Vgl. dazu auch *G. Jellinek*, *Staatslehre*, S. 609.

⁵ Dies ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Wahlperiode	Vertragsgesetze	Ausw. Amt federführend	Ausw. Amt sonst beteiligt
1.	76	17	(nicht bekannt)
2.	143	65	63
3.	135	32	42
4.	130	22	

Angaben nach Statistisches Jahrbuch 1969 für die Bundesrepublik, S. 119,

Vorgehens erweisen. An letzterem zeigt sich bereits die Besonderheit der Auswärtigen Gewalt: Sie ist nicht eigentlich nach dem Inhalt, dem Gegenstand ihrer Tätigkeit abgegrenzt, sondern nach deren Richtung⁶. „Sie berührt — so Hermann Mosler — als einzige der Staatstätigkeiten die Grenz- und Verbindungslinie zwischen dem nach außen als geschlossenem Gesamtverband auftretenden Staat und auswärtigen Staaten, Staatengruppen und internationalen Organisationen, an der die staatliche Rechtsordnung mit der internationalen verzahnt ist⁷.“ Dabei gründet sich die Auswärtige Gewalt auf die Souveränität des Staates und erfüllt diesen Begriff zugleich erst mit materiellem Gehalt⁸, indem sie die Fähigkeit beschreibt, nach außen selbständig und bindend handeln zu können, also völkerrechtlich geschäftsfähig zu sein. Dieser völkerrechtlichen Komponente der Auswärtigen Gewalt steht die innerstaatliche gegenüber, nämlich verfassungsrechtlich zuständig und befähigt zu sein, über die auswärtigen Angelegenheiten des Staates, die Rechtsbeziehungen des Staates zu den anderen Völkerrechtssubjekten zu entscheiden⁹ und ihnen volle Wirksamkeit im völkerrechtlichen Bereich¹⁰ und im internen Recht zu verschaffen¹¹.

Als Hauptbereiche lassen sich somit aufführen der wechselseitige diplomatische Verkehr mit anderen Staaten, völkerrechtliche Vertragsverhandlungen, Schutz der Staatsangehörigen und Bereinigung internationaler Streitigkeiten. Hierher gehört ferner die Schaffung der dazu notwendigen „Tatbestände und Voraussetzungen“¹², wie Organisation des Auswärtigen Dienstes, Regelung der Rechtsstellung akkreditierter

sowie nach den Beilagen zum BAnz. vom 22.8.1953, vom 22.8.1957, vom 21.9.1962 und vom 22.9.1966.

Auch aus § 11 GeschOBReg und §§ 75, 76 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II ergibt sich, daß der Verkehr mit dem Ausland nicht allein dem Auswärtigen Amt obliegt.

⁶ Dies scheint auch beim Innenministerium der Fall zu sein; doch in Wirklichkeit befaßt sich dieses Ressort ebenso wie die übrigen nur mit einem Ausschnitt der nach innen gerichteten Staatstätigkeit. Eine Ausnahme bildete allenfalls das Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrats und der Länder, dessen Zuständigkeiten mit der Regierungsbildung im Herbst 1969 auf das Bundeskanzleramt, die Bundesministerien für Finanzen, für Wirtschaft sowie für Bildung und Wissenschaft übergingen; auch hier stand die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Partnern mit Staatscharakter im Vordergrund, nämlich zwischen Bund und Ländern.

⁷ Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 246/247.

⁸ Ähnlich von der Heydte, Souveränität und auswärtige Gewalt, in: DöV 1953, S. 585; Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 27/28.

⁹ So Mosler, a.a.O., S. 246; Reichel, a.a.O., S. 22.

¹⁰ Das Völkerrecht verweist nämlich bezüglich der Vertretungsbefugnis grundsätzlich auf das Verfassungsrecht; so Verdross, Völkerrecht, S. 159; Berber, Völkerrecht I, S. 267; Wengler, Völkerrecht I, S. 193.

¹¹ So Leisner, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 359.

¹² Wolgast, in: AöR NF Bd. 5, S. 15.

ausländischer Diplomaten und die Legitimation der Organe zum Vertragsschluß¹³. Nicht zu trennen davon ist die innerstaatliche Willensbildung zu den einzelnen Akten¹⁴; denn hier und nicht in der bloß formellen Tätigkeit nach außen liegt das Hauptgewicht dieser „Gewalt“. — Dagegen stehen zwar in engem Zusammenhang mit diesem Tätigkeitsbereich auch die Staatsakte, die der Erfüllung völkerrechtlicher Verbindlichkeiten dienen¹⁵; bei ihrer Unterlassung würde der Staat sich nämlich völkerrechtlich haftbar machen¹⁶. Sie gestalten jedoch die völkerrechtlichen Beziehungen nicht, sondern haben lediglich mittelbare Rückwirkungen auf diese; wegen ihres bloß „akzessorischen“ Charakters stellen sie nicht Ausübung Auswärtiger Gewalt im primären Sinn dar¹⁷, wie sie vorliegend interessiert.

2. Exekutivfunktion?

a) Meinungsstand

Nicht nur in der eingangs genannten Entscheidung¹⁸, sondern wiederholt hat das Bundesverfassungsgericht zu verstehen gegeben, daß es die Ausübung der eben beschriebenen Auswärtigen Gewalt ausschließlich als Angelegenheit der Exekutive betrachte, und zwar bereits auf Grund des Wesens dieses Tätigkeitsbereiches als Regierung¹⁹. Ohne

¹³ Im einzelnen dazu *Wolgast*, a.a.O., S. 16 ff. Vgl. *von Salomon*, Kompetenzverteilung, S. 14/15, der mit Recht ausführt, daß die innere Regelung der Kriegführung nicht mehr als auswärtige Angelegenheit bezeichnet werden könne; ebenso *Reichel*, a.a.O., S. 27; zum Gegensatz von Auswärtiger Gewalt und Militärgewalt vgl. *Krüger*, Staatslehre, S. 934 ff. Völkerrechtserheblich dagegen sind z.B. Kriegserklärung, Waffenstillstands- und Friedensvertrag sowie die unmittelbare Gewaltanwendung nach außen.

¹⁴ So *Mosler*, a.a.O., S. 252; *Kaufmann*, Normenkontrollverfahren, in Gedächtnisschr. f. W. Jellinek, S. 451; *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 5/6; ähnlich BVerfGE 2, S. 347 (379); *Kraus*, in: HbDStR Bd. II, S. 345, wonach die Mitwirkung bei der Willensbildung akzessorisch sei; *Hienstorfer*, Auswärtige Gewalt, S. 34. A.A. *Grewe*, a.a.O., S. 174; *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 105.

¹⁵ Als Beispiel: Art. 10 Abs. 1 der Anlage 8 zum Saarabkommen (BGBl. 1956 II S. 1689) bestimmt:

„Die schiffahrtspolizeilichen Bestimmungen für den Schiffsverkehr auf der kanalisiert Saar sollen den französischen schiffahrtspolizeilichen Bestimmungen entsprechen.“

Die darauf von deutscher Seite vorgenommene Anpassung der Binnenschiffahrtsbestimmungen stellte keinen Akt Auswärtiger Gewalt dar.

¹⁶ Vgl. dazu *Haenel*, a.a.O., S. 537.

¹⁷ So *Reichel*, a.a.O., S. 24; ähnlich *Obermayer*, in: BayVBl. 1955, S. 129.

¹⁸ BVerfGE 1, S. 351 ff.

¹⁹ So vor allem BVerfGE 1, S. 372 (394); 2, S. 347 (379); in die gleiche Richtung E 1, 396 (414), wonach der Bundespräsident „Träger“ der auswärtigen Gewalt sei.

daß das Bundesverfassungsgericht seine Auffassung begründet hätte, wurde diese doch weitgehend von der Literatur übernommen²⁰. Aus dieser Qualifizierung wird dann folgerichtig eine Rechtsvermutung gegen eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften abgeleitet²¹, soweit eine solche nicht — in Form einer „Durchbrechung“ — ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen sei.

Ein Hauptargument für die geschilderte Ansicht ist der Blick auf rechtshistorische und ideengeschichtliche Kompetenzordnungen für den Bereich der auswärtigen Beziehungen²². Die Tatsache, daß eine diesbezügliche Untersuchung — wie die von Baade²³ — ebensogut zum gegenteiligen Ergebnis führen kann, nämlich daß die Ausdehnung der Befugnisse der monarchischen Exekutive auf rechtsetzende Verträge das nach Überwindung des Absolutismus entstehende Gewaltenteilungssystem zu durchbrechen drohte²⁴, läßt ein derartiges Unterfangen als von vornherein wenig erfolversprechend erscheinen; denn letztlich besteht gleichermaßen für die früheren wie für die heutigen Verfassungsordnungen die Frage, ob die jeweilige Behandlung der Auswärtigen Gewalt im Blick auf das Gewaltenteilungsprinzip als Regel oder Ausnahme anzusehen ist. Antwort kann nur darauf erwartet werden, zu welcher Zuweisung oder Aufteilung jeweils die konkrete Verfassungssituation veranlaßte. Daß dabei die damals geringere Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten²⁵ sowie das monarchische Prinzip²⁶

²⁰ z. B. *Peters*, Gewaltentrennung, S. 14; *Grewe*, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 135 und S. 174; *Hinkamp*, Strukturwandel, S. 58; *Backsmann*, in: DVBl. 1956, S. 317; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 29 und 71; im Blick auf die Kriegsgewalt *Friedrich*, Verfassungsstaat, S. 653. Zuvor schon *Hild. Krüger*, in: ZStWiss. Bd. 106, S. 710.

²¹ So *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 292. Vgl. *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit, S. 113, der die Vermutung allerdings auf die „Extrinsication des Staatswillens“ im Gegensatz zur Willensbildung beschränkt.

²² Vgl. dazu vor allem *Grewe*, a.a.O., S. 130 ff.; *Schiffmann*, a.a.O., S. 17 ff.; *Aschauer*, Parlamentarische Kontrolle, S. 185 ff.; für die Zeit bis Ende des 19. Jahrhunderts *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 177 ff.

²³ *Parlament und Regierung*, S. 146 ff. und S. 207 ff.

²⁴ *Baade*, a.a.O., S. 176.

²⁵ Vgl. *Kaufmann*, Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt, S. 25; *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 117, FN 1; v. *Salomon*, Kompetenzverteilung, S. 11, der darauf hinweist, daß Montesquieu erst durch die Zusammenfassung der Verwaltung, die damals im Vergleich zu heute noch geringen Umfang gehabt habe, mit der Auswärtigen Gewalt „einen das Gleichgewicht gegenüber Legislative und Justiz herstellenden Machtfaktor schaffen“ habe können.

²⁶ *Baade*, a.a.O., S. 161 und S. 225, der anzunehmen erwägt, ob mit diesem vom deutschen Beobachter das Gewaltenteilungsprinzip nicht geradezu verwechselt worden sei. — Es liegt die Erwägung nahe, das Völkerrecht habe aus Zweckmäßigkeitsgründen dasjenige Staatsorgan als völkerrechtlich ent-

eher geneigt machten, die Auswärtige Gewalt als Domäne des Monarchen zu betrachten — der von seiner Stellung her für den völkerrechtlichen Verkehr prädestiniert war —, ist erklärlich, ohne daß deswegen eine bestimmte Auffassung von der Qualität dieser Funktion hätte vorherrschen müssen.

b) Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes

Näher liegt es schon, Auskunft über die systematische Einordnung der Auswärtigen Gewalt in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes selbst zu suchen. Angesichts der besonderen Lage des besetzten Deutschland war die Regelung der Auswärtigen Gewalt für das Staatsprovisorium ein Randproblem²⁷; nach § A a des Frankfurter Dokuments Nr. III²⁸ hatten die Besatzungsmächte angekündigt, sich die Wahrnehmung und Leitung von Deutschlands auswärtigen Beziehungen vorläufig vorbehalten zu wollen; dies taten sie dann auch in Ziffer 2 c) des Besatzungsstatutes vom 12. 8. 1949²⁹. Dementsprechend ließ man im parlamentarischen Rat die alte Streitfrage, ob die Zustimmung des Parlaments zu völkerrechtlichen Verträgen ein Akt der Exekutive oder der Gesetzgebung sei, offen³⁰. Hieran änderte sich nichts durch die Bemerkung des Abgeordneten Schmid, daß die Pflege auswärtiger Beziehungen nicht Sache des Bundespräsidenten, sondern der Bundesregierung sei³¹. Gleichzeitig war man sich nämlich darüber einig, daß die Mitwirkung des Parlaments bei politischen und Gesetzgebungsverträgen³² vorausschreitend und aktiv, nicht aber lediglich nachträglich kontrollierend sein sollte³³. So blieb es letztlich bei der

scheidungsbefugt ansehen wollen, das auch innerstaatlich Gesetze und Befehle geben könne; im absolutistischen Staat war dies der Monarch; dagegen teilen sich im heute vorherrschenden demokratischen Staatsaufbau Regierung und Parlament in die Staatsleitung. Was steht entgegen, daß das Völkerrecht, das stets an die faktischen Verhältnisse anküpft, sich dem angepaßt hat oder anpaßt?

²⁷ Herrenchiemsee, S. 42: „Auswärtige Politik ist wenigstens vorläufig Sache der Alliierten“; Renner (KPD), Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 628, sprach davon, daß mit der Regelung Auswärtiger Gewalt nur eine „inhaltlose Phrase“ in die Verfassung hineingearbeitet werde.

²⁸ Abgedruckt bei Matz, GG und Besatzungsstatut, S. 112.

²⁹ Abgedruckt bei Matz, a.a.O., S. 106/107.

³⁰ Hoch (SPD), Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 642; Lehr, Parlamentarischer Rat, Bd. IV, S. 28.

³¹ Schmid (SPD), Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 443.

³² Nach Laforet (CSU) und Katz (SPD), Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 404, sogar bei allen Verträgen.

³³ Vgl. Hoch (SPD), Renner (KPD), v. Mangoldt (CDU), in: Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 632 und S. 643.

weitgehenden Übernahme der ihrerseits nicht unstrittigen³⁴ Ordnung der Auswärtigen Gewalt in der Weimarer Reichsverfassung³⁵.

c) *Ausweitung der negativen Definition für „Regierung“*

Die zweite Möglichkeit, zu einem Verständnis der auswärtigen Gewalt als Exekutivfunktion zu gelangen, ist die Erweiterung der „Subtraktionsmethode“: Alle Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Gesetzesvollzug sei — und trotzdem politisches Gewicht besitze —, sei Regierung. Diese Negativdefinition hat sicherlich ihre Berechtigung im innerstaatlichen Bereich³⁶, es unterliegt aber Bedenken, ob sie ohne weiteres auch auf die Aktivität des Staates im Außenbereich ausgedehnt werden kann³⁷. Soll der Begriff „Regierung“ einen Wert zur Funktionsbestimmung im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips behalten und nicht zum bloßen Sammelbecken für undefinierbare Funktionen werden, darf er nicht nach anderen Kriterien als die anderen „Gewalten“ verstanden werden. Richten sich Gesetzgebung und Verwaltung gegen den eigenen Staatsbürger, die Rechtsprechung dazu noch gegen den Staat selbst, kann „Regierung“ ebenfalls nur als in diese Richtung handelnd angesehen werden, nicht aber *als einzige* von Natur aus eine Tätigkeit umfassen, die ambivalent *auch* nach außen wirkt, so daß alle auswärtige Staatstätigkeit nur mit „Regierung“ gleichgesetzt werden könnte³⁸. Dabei ist Regierung im wesentlichen als die Gewalt der Initiative³⁹ zu verstehen, die nicht wie die anderen Gewalten „entscheidet“, d. h. selbständige Staatsakte schafft, sondern Impulse und Programme gibt und mit ihrer „Macht kombinierten Ermessens“⁴⁰, die ihr in ihren politischen Gestaltungs-

³⁴ Vgl. hierzu *Kraus*, Verwaltungsfunktionen der Legislative, in: HbDStR, Bd. II, S. 341 ff.; *Wohlmann*, Abschluß von Staatsverträgen, insgesamt; *Wolgast*, Auswärtige Gewalt, in: AöR NF Bd. 5, S. 1 ff.

³⁵ Vgl. v. *Mangoldt* (CDU), a.a.O., S. 642; *Lehr*, Parlamentarischer Rat, Bd. IV, S. 28.

³⁶ Sie wurde zunächst von *Fleiner*, Institutionen, S. 5, ebenso von *Mayer*, Verwaltungsrecht I, S. 7, zur Bestimmung der 3. Gewalt, der „Verwaltung“, schlechthin genutzt; nachdem im modernen öffentlichen Recht die spezielle Verwaltung zur definierten Gewalt geworden ist (*Leisner*, in: JZ 1968, S. 727), dient die Negativdefinition nur mehr der Bestimmung der Regierung, so bei *Leisner*, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 350.

³⁷ Wie es z. B. *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 29, tut.

³⁸ Vgl. *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 102: „Demgegenüber erhält die auswärtige Gewalt durch das Verhältnis des Staates zu anderen Völkerrechtssubjekten ihr Gefüge. In ihrem Bereich ist die Beziehung Staat — Bürger bestenfalls von sekundärer Bedeutung.“

³⁹ *Leisner*, in: JZ 1968, S. 729, sieht hierin einen Teilaspekt der Regierungstätigkeit.

⁴⁰ *Leisner*, a.a.O., S. 731.

mitteln eingeräumt ist, die übrigen Gewalten zu deren Verwirklichung veranlaßt. Daraus zeigt sich, daß gar kein verfassungskräftiges Reservat der Regierung möglich ist⁴¹, weil sie mit keinem solchen identifiziert werden könnte⁴². Die Gubernative wird auf diese Weise in *allen* Bereichen des Staates, und zwar weithin neben den anderen Gewalten aktiv⁴³, nur eben nicht in Form der rechtlichen Dezision, sondern der richtungsweisenden, politischen Einflußnahme⁴⁴. Dabei betätigt sie sich naturgemäß auch und besonders im Bereich der Auswärtigen Gewalt, ohne daß aber dadurch letztere selbst, d. h. ihre Ausübung und Dezision, wesenhaft Regierungstätigkeit wären; sie ist dies ebensowenig, wie jegliche auswärtige Tätigkeit nicht schon deswegen als Verwaltung zu bezeichnen ist, weil der konsularische Dienst Einzelakte im Vollzug von Normen setzt, — oder als Gesetzgebung, weil auch im Außenbereich in Form von allgemeinem oder besonderem Völkerrecht abstrakt-generelle Normen geschaffen werden.

d) Ergebnis

Die Qualifizierung der Auswärtigen Gewalt kann somit nicht auf der Ebene der herkömmlichen drei Funktionen erfolgen⁴⁵. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die Staatsgewalt „sich in oberster Unterscheidung, nach außen und innen“, entfaltet⁴⁶. Insgesamt steht der Auswärtigen Gewalt die „Innere Gewalt“ gegenüber, wobei allein letztere seit dem Aufkommen des Gewaltenteilungsgedankens als gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt unterschieden wird⁴⁷. In diesem innerstaatlich ausgerichteten Gewaltenteilungssystem ist die Auswärtige Gewalt ein Fremdkörper⁴⁸, keine „Funktion“ im Sinne der Gewaltenteilung⁴⁹, oder zumindest eine Funktion *sui generis*⁵⁰. Die Besonderheit der Auswärtigen Gewalt, nämlich ihre Stellung im Dualismus zwischen Staats- und Völkerrecht und ihre Gebundenheit in eine „doppelte Souveränität“⁵¹ verbieten es, diesen Bereich einfach mit einer der drei „Gewalten“ zu identifizieren.

⁴¹ *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 37.

⁴² Vgl. *O. Mayer*, Verwaltungsrecht I, S. 2.

⁴³ Vgl. *Liedtke*, Richtlinien, S. 33.

⁴⁴ Ähnlich *Kägi*, Entstehung des Gewaltenteilungsprinzips, S. 187.

⁴⁵ So auch *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 1/2 und S. 103; *Hiens-torfer*, Auswärtige Gewalt, S. 64.

⁴⁶ *Wolgast*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 12, S. 222.

⁴⁷ *Wolgast*, a.a.O.; *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 102.

⁴⁸ *Menzel*, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 186.

⁴⁹ *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 251.

⁵⁰ *Leisner*, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 357.

⁵¹ *Leisner*, a.a.O., S. 346; vgl. auch S. 359/360.

II. Zuweisung der außerhalb der Funktionentrias stehenden Auswärtigen Gewalt

1. Ausdrückliche Regelung?

Das Grundgesetz hat sich für die dreigeteilte Staatsordnung entschieden und einzelne Kompetenzen auf dem auswärtigen Sektor ausdrücklich Trägern der innerstaatlichen Kompetenzen zugewiesen; angesichts dessen ist es nicht möglich, die Auswärtige Gewalt als eine Art „Supergewalt“ mit eigenen Organen der aus drei Teilgewalten bestehenden „Inneren Gewalt“ gegenüberzustellen oder sie auch nur als „Vierte Gewalt“ zu etablieren⁵². Vielmehr haben die bestehenden drei Organgruppen auch die Pflege der internationalen Beziehungen mitzuerledigen. Die Frage ist nur, welcher der drei Gewalten diese Aufgabe zusteht, ob insbesondere das Grundgesetz hierfür eine erschöpfende Regelung getroffen hat. Das Gegenteil deutet sich darin an, daß ein zusammenhängender Abschnitt über die Auswärtige Gewalt fehlt⁵³. Es finden sich nur lückenhaft über das Grundgesetz verstreut Einzelbestimmungen⁵⁴. Die zentrale Norm des Art. 59 Abs. 1 GG⁵⁵ findet sich nicht in einem der drei Abschnitte, die die Staatsfunktionen beschreiben. Sie macht im Verhältnis zu den übrigen sich mit der Auswärtigen Gewalt befassenden Vorschriften deutlich, daß zwischen formeller und materieller Trägerschaft der Auswärtigen Gewalt zu unterscheiden ist⁵⁶. Es liegt dabei der Vergleich mit der Unterscheidung von Außen- und Innenverhältnis im Gesellschaftsrecht nahe: Die Vertretungsbefug-

⁵² Was Brix, Auswärtige Gewalt, S. 6, vorschlägt im Anschluß an Otto Mayers Feststellung (Verwaltungsrecht I, 2. Aufl., S. 7 und 9): „Ausgeschlossen sind von der Verwaltung alle Tätigkeiten des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke, mit welchen er aus dem Bereich seiner Rechtsordnung heraustritt.“ Abgesehen davon, daß das GG sich eindeutig für eine Miterledigung der auswärtigen Angelegenheiten durch die drei Gewalten entscheidet und dem Bundespräsidenten, der als Träger der Auswärtigen Gewalt als einer vierten Gewalt in Frage käme, keinen Verwaltungsapparat zubilligt, dessen er dazu notwendig bedürfte, müßte eine Verselbständigung der Auswärtigen Gewalt auch unzweckmäßig erscheinen; denn innen- und außenpolitische Zielvorstellungen müssen weithin parallel laufen — z. B. im Bereich der Wirtschaft oder der militärischen Planung —; ein mögliches Gegen- einander von Entscheidungen wäre hier äußerst abträglich.

⁵³ So auch Menzel, Deutung durch BVerfG, in: AöR Bd. 79, S. 347. — Das gleiche Bild weisen zwar die meisten westlichen Rechtsstaaten auf (so *Treviranus*, Außenpolitik, S. 1/2); daß aber eine zusammenhängende Regelung der Auswärtigen Gewalt ohne Störung des Systems einer Verfassung möglich ist, zeigen die Art. 58—60 g der niederländischen Verfassung von 1953.

⁵⁴ Art. 24, 25 mit 100 Abs. 2, 26; 32; 45 a Abs. 1; 59; 73, 74; 87; 123 Abs. 2 sowie an Stelle des seinerseits erst nachträglich eingefügten Art. 59 a jetzt Art. 115 a Abs. 5, 115 l Abs. 3 GG. Zur Stellung dieser Vorschriften vgl. im einzelnen *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 125 f., sowie *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 12 ff.

⁵⁵ Ähnlich aber auch Art. 115 a Abs. 5 GG.

⁵⁶ So *Mosler*, a.a.O., S. 251.

nis berechtigt zu Handlungen und Rechtsgeschäften, die für die Gesellschaft verbindlich sind, sie gibt aber keine endgültige Auskunft darüber, wer geschäftsführungsbefugt ist, d. h. im Verhältnis der Gesellschafter zueinander das letzte Wort darüber hat, ob die betreffenden Rechtsgeschäfte vorzunehmen sind⁵⁷. Die Entscheidung des Grundgesetzes bezüglich der Vertretungsbefugnis ist klar; diese steht ungeteilt dem Bundespräsidenten zu, der dabei nicht die Exekutive, sondern den gesamten Staat repräsentiert. Bei jedem unmittelbaren Kontakt mit auswärtigen Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekten haben der Bundespräsident oder solche Organe in Erscheinung zu treten, die von ihm ausdrücklich, stillschweigend oder auch kraft Völkergewohnheitsrechts — so u. U. der Regierungschef und der Außenminister⁵⁸ — bevollmächtigt sind. Daß der Bundespräsident und seine Bevollmächtigten nicht in der Eigenschaft als Exekutivmitglieder handeln, zeigt die Stellvertretung des Bundespräsidenten durch ein Legislativorgan, den Präsidenten, gegebenenfalls einen Vizepräsidenten des Bundesrates⁵⁹; gleiches erweist die Tatsache, daß der Bundespräsident auch eine Abgeordnetendelegation zum Handeln im völkerrechtlichen Verkehr bevollmächtigen könnte⁶⁰. Angesichts dieser neutralen Stellung des Bundespräsidenten⁶¹ interessiert für die innerstaatliche Gewaltenteilung primär nur die Beteiligung der drei Organgruppen an der „Geschäftsführung“, d. h. vor allem der internen Willensbildung⁶². Allerdings ist dabei nicht das Gewicht zu übersehen, das eine generelle oder wiederholte Delegation der Vertretungsbefugnisse des Bundespräsidenten den betrauten Organen zusätzlich bringt.

Das Grundgesetz hat positiv die Teilnahme der Legislative an der materiellen Auswärtigen Gewalt vorgesehen: so beim Zustandekom-

⁵⁷ Vgl. z. B. die Trennung zwischen §§ 709—713 und §§ 714, 715 BGB oder zwischen §§ 114—117 und §§ 125—127 HGB; dazu *Baumbach - Duden*, Anm. 1 zu § 114, Anm. 1 A zu § 125 HGB; *Palandt - Gramm*, Vorbem. 4 vor § 709 BGB.

⁵⁸ *Verdroß*, Völkerrecht, S. 159 und S. 163; *Wengler*, Völkerrecht I, S. 193; *Berber*, Völkerrecht I, S. 271, der die Erklärungen zumindest über Treu und Glauben bindend sein läßt. Vgl. auch StIG, Urteil v. 5. 4. 1933, Ser. A/B 53, S. 71 (Ostgrönländstreit), bezüglich der Außenminister. A. A. z. B. *Geck*, Völkerrechtliche Wirkungen, S. 85, mit Nachweis in FN 152 für die wohl noch überwiegende Literatur-Meinung, daß ein derartiger Völkerrechtssatz nicht bestehe.

⁵⁹ Art. 57 GG. Vgl. dazu *Maunz*, in: M-D-H, RN 5 zu Art. 57 GG; *Paterok*, Wahrnehmung der Befugnisse, S. 24 ff., der diese Praxis zwar als nicht rechtlich begründet, aber als *de lege ferenda* zu befürworten ansieht.

⁶⁰ Vgl. im einzelnen unten 2. Abschn. B. I. 1. b).

⁶¹ Vgl. dazu oben 1. Abschn. A. FN. 110.

⁶² *Hienstorfer*, Auswärtige Gewalt, S. 157, bezeichnet sie als „materielle“ Auswärtige Gewalt und stellt ihr die „formelle“ gegenüber, nämlich das Handeln im auswärtigen Verkehr selbst.

men von Gesetzgebungsverträgen und politischen Verträgen, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG; das Parlament darf die Vorbereitung und die Durchführung völkerrechtlicher Akte durch Gesetz regeln, Art. 73 Ziff. 1, 3, 5, 10; Art. 74 Ziff. 4, 5, 10, 17, 21; Art. 26 Abs. 2 S. 2 GG⁶³, sonst ginge die Zuweisung dieser Gesetzgebungskompetenzen an den Bund ins Leere; für die Übertragung von Hoheitsrechten ist die Regelungsbefugnis der Legislative in Art. 24 Abs. 1 GG ausdrücklich bestimmt⁶⁴. Art. 45 a GG institutionalisiert einen ständigen auswärtigen Ausschuß; die Ausgestaltung zeigt, daß dieser nicht auf die ausschlußüblichen Kontroll- und Gesetzgebungsaufgaben beschränkt⁶⁵, sondern auf Wahrnehmung positiver Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der Auswärtigen Gewalt angelegt ist. Art. 115 a und 115 1 Abs. 3 GG schließlich räumen der Legislative eine dominierende Rolle für den Verteidigungsfall ein.

Es wäre nun grundsätzlich denkbar, aus der Tatsache, daß vor allem einzelne Befugnisse der Legislative geregelt wurden, den Umkehrschluß zu ziehen, nämlich daß im übrigen und grundsätzlich die Ausübung materieller Auswärtiger Gewalt der traditionell damit befaßten und vielfach sachnahen Exekutive zustünde⁶⁶. Hierbei könnte auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Art. 65 GG, verwiesen werden, für die sich auf dem auswärtigen Sektor ein besonders weites Betätigungsfeld anbietet⁶⁷. Dem steht aber entgegen, daß auch für die Exekutive einzelne Befugnisse ausdrücklich geregelt sind, so Art. 87 (Auswärtiger Dienst), 32 Abs. 3 (Zustimmungserfordernis der Bundesregierung bei Länderverträgen), 26 Abs. 2 S. 1 (Genehmigungserfordernis für Kriegswaffen) und 115 a GG (Antrag zur Feststellung

⁶³ Bei Art. 73 Ziff. 5 GG wird man dabei unter „Gesetzgebung über Handels- und Schiffahrtsverträge“ systemgerecht die Möglichkeit gesetzlicher Regelungen des „zwischenstaatlichen kommerziellen Verkehrs“ zu verstehen haben; so *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 150. — *Baade*, Parlament und Regierung, S. 116, weist noch auf den Verfassungsauftrag Art. 26 Abs. 1 S. 2 GG hin, weil nach Art. 103 Abs. 2 GG eine Strafbarkeit nur *gesetzlich* bestimmt werden könne.

⁶⁴ Nach einhelliger Meinung kann diese Befugnis nicht als eigenständige „Integrationsgewalt“ der Auswärtigen Gewalt gegenübergestellt werden, sondern ist ein Teilbereich davon, eine „Integrationskompetenz“, so *Grewe*, in: VVDStRL Heft 12, S. 143; *Menzel*, in: VVDStRL Heft 12, S. 211; *Vogel*, Internationale Zusammenarbeit, S. 5 FN 8; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 25.

⁶⁵ Zwischen den Wahlperioden z.B. ist kein Raum für die Erledigung von Gesetzgebungsaufgaben.

⁶⁶ So z. B. *Grewe*, in: VVDStRL Heft 12, S. 174 Leitsatz I 2., S. 135 f., unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerfG; *Stelzig*, Kündigung von Staatsverträgen, S. 10.

⁶⁷ So *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 70; *Lohmann*, Das Auswärtige Amt, S. 12; *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit, S. 112/113; *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 107.

des Verteidigungsfalles); das Regel-Ausnahme-Modell findet daher zumindest im Verfassungswortlaut keine Stütze. Auch aus der Tatsache, daß das Grundgesetz die völkerrechtliche Vertretung dem Bundespräsidenten zuweist, dieser aber bei seinen Handlungen der Gegenzeichnung eines Regierungsmitgliedes bedarf, lassen sich keine Rückschlüsse ziehen; denn auch bei der Gesetzesausfertigung und -verkündigung bedarf der Bundespräsident einer solchen Gegenzeichnung, ohne daß deswegen Gesetzgebung schlechthin als Exekutivaufgabe bezeichnet würde. Viel eher zeigen sich in solchen Teilregelungen des Grundgesetzes — insbesondere wenn man auch die Befugnisse der Judikative, z. B. nach Art. 100 Abs. 2; 93 Ziff. 1 und 2 GG, berücksichtigt — Ansätze dazu, daß die Kompetenzregelung im auswärtigen Bereich weitgehend als ein Spiegelbild der innerstaatlichen Kompetenzverteilung erscheint.

2. Folgerung aus dem geltenden Gewaltenteilungsprinzip

a) Aufteilung der auswärtigen Angelegenheiten auf Exekutive und Legislative

Mangels ausdrücklicher Zuweisung der Auswärtigen Gewalt an eine Organgruppe ist auf die Leitlinien und Forderungen des im Grundgesetz geltenden Gewaltenteilungsprinzips zurückzugreifen, wie sie oben herausgestellt worden sind⁶⁸. Hierfür ist festzuhalten, daß die Ausübung Auswärtiger Gewalt eine Sonderstellung gegenüber den drei innerstaatlichen Funktionen einnimmt und nicht gut mit einer von ihnen identifiziert werden kann. Die Parallelfälle zeigten, daß die Verfassung grundsätzlich eine solche atypische Funktion nicht einer „Gewalt“ zusätzlich gibt, sondern in der Regel auf die beiden sachnahen Gewalten in der Weise verteilt, daß die beiden sie zwar unter Ausnützung ihrer jeweiligen besonderen Struktur, aber insgesamt bezüglich der Willensbildung gleichartig und gleichgewichtig wahrnehmen. Die Gewaltenteilung gebietet somit, daß Gleiches auch für die Teilnahme an der Auswärtigen Gewalt zu gelten hat. Dabei ist es nicht notwendig, daß bei jedem Akt Exekutive und Legislative in gleicher Weise in Erscheinung treten; vielmehr wäre dem Gewaltengleichgewicht Genüge getan, wenn jede Gewalt den ihrem innerstaatlichen Aufgabengebiet entsprechenden Teil nach außen wahrnimmt, die andere Gewalt aber die Möglichkeit zu effektiver Kontrolle hat. So wäre z. B. eine Grundposition, daß die Exekutive im außervertraglichen Bereich, die Legislative dagegen im vertraglichen dominieren

⁶⁸ Siehe insbesondere 1. Abschn. A. III.

würde⁶⁹. Dies würde bedeuten, daß der Legislative hier auch ungeschriebene Kompetenzen zuzuordnen sein könnten, etwa eine Mitwirkung bei der Änderung und Kündigung von Verträgen⁷⁰. Eine Besonderheit des völkerrechtlichen Verkehrs allerdings ist es, daß jedes Auftreten gegenüber anderen Staaten schon gewisse Bindungswirkungen erzeugen kann, wenn auch nicht stets rechtliche, so doch zumindest politische; es werden in aller Regel vollendete Tatsachen geschaffen, die durch ein innerstaatliches Kontrollorgan kaum zu beseitigen sind, ohne daß großer Schaden angerichtet würde⁷¹. Die Glaubwürdigkeit eines Staates als Partner würde nämlich ausgehöhlt, spräche er mit zwei Stimmen⁷². Darum ist ein echtes Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive nur dann zu erreichen, wenn auch dort, wo die Weichen gestellt werden, nämlich im Bereich der Betätigung der „Regierungsgewalt“ nach außen, Kooperation und aktive Beteiligung der Legislative stattfinden. Daß dies dem System des Grundgesetzes entspricht, zeigen die Bestimmungen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, wonach „politische Verträge“ nur bei positiver Entscheidung von Exekutive und Legislative zustandekommen können, und des Art. 24 Abs. 1 GG, wonach die Übertragung von Hoheitsrechten unbeachtlich von deren jeweiliger Funktionsqualität⁷³ nur durch Gesetz erfolgen kann. Hinter diesen ausdrücklichen Regelungen ist der Gedanke zu erkennen, daß weittragende Entscheidungen im auswärtigen Bereich, die das Geschick des Staates im Kreis der Staatengemeinschaft zu bestimmen geeignet sind, von den beiden staatsleitenden Gewalten gemeinsam gefällt werden sollen⁷⁴. Dabei besteht kein wesentlicher Unterschied zwischen

⁶⁹ Daß das GG davon ausgeht, daß nicht beide Organgruppen in allen Teilgebieten Auswärtiger Gewalt in gleichem Maß tätig werden können, sondern in der Regel eine von beiden dominiert, zeigen Vorschriften wie Art. 87 einerseits und Art. 24 Abs. 1 andererseits. In diesem Sinne auch *Stüben*, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 31.

⁷⁰ So *Baade*, *Parlament und Regierung*, S. 121 mit FN 117.

⁷¹ Daraus folgert *Bayer*, *Aufhebung*, S. 111 und 171, die Notwendigkeit einer zeitlichen Vorverlagerung der parlamentarischen Kontrolle in Form einer Beteiligung an der Willensbildung selbst.

⁷² Vgl. *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 362 mit FN 31, der davon spricht, daß auf diesem Wege ein „*ricatto governativo*“ möglich werde, eine Erpressung des Parlaments durch die Regierung, den eingeschlagenen Weg zu akzeptieren und zu billigen.

⁷³ *Scheuner*, in: *Kampf um den Wehrbeitrag Bd. II*, S. 139/140.

⁷⁴ Unrichtig wäre es — wie die beiden Vorschriften zeigen — eine Beteiligung des Parlaments an der Ausübung Auswärtiger Gewalt allein als Ergebnis der gewaltenteilenden Abgrenzung der „Gesetzgebung“ und der „Verwaltung“ zu betrachten: so *Stüben*, a.a.O., S. 33. — *Wildenmann*, *Macht und Konsens*, S. 125, sieht dies als ein Erfordernis eines parlamentarischen Systems überhaupt an: „Die ‚Macht‘ und ‚Stärke‘ einer parlamentarischen Regierung hängen im Kern davon ab, daß der Konsens, auf den sie sich stützt, frei gebildet und das Parlament ohne falsche Rücksicht zu realistischen, weil gut informierten Debatten fähig ist.“

„politischen Verträgen“ und einseitigen Akten im Völkerrechtsverkehr; auch letztere, z. B. die Neutralitätserklärung, die Anerkennung eines rechtlichen oder tatsächlichen Status, der Gewaltverzicht u. ä., binden den Staat, weil die Adressaten sich auf die Verwirklichung solcher Zusagen verlassen dürfen. Die Besonderheit der Regelung in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG besteht nur — und nur darin, daß beim Vertrag die positive Mitwirkung *in Form* eines Gesetzes zu erfolgen hat, während bei sonstiger Ausübung Auswärtiger Gewalt allgemeine Formen der Mitwirkung, vor allem effektive, frühzeitige parlamentarische Kontrolle, dem „Kondominium“ genügen.

Ein Musterbeispiel dafür, daß die hier vertretene Auffassung Grundlage auch für den modernen Verfassungsgesetzgeber ist, bietet Art. 115 a Abs. 5 GG⁷⁵: Völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles gibt der Bundespräsident ab. Die internen Willensentscheidungen treffen aber der Bundestag und — bezieht man die Voraussetzungen für die Feststellung des Verteidigungsfalles ein — mit ihm gemeinsam die initiativberechtigte Bundesregierung⁷⁶ und der Bundesrat. Je schwerwiegender eine Entscheidung⁷⁷, auf desto mehr Organe soll die Verantwortung verteilt werden.

b) Die Lehre von der „gemischten Gewalt“

Das Ergebnis der hier versuchten Zuordnung der Auswärtigen Gewalt findet eine weitgehende Bestätigung in der modernen Lehre von der Auswärtigen Gewalt als einer „gemischten“ oder „kombinierten Gewalt“. Sie wurde vor allem von *Menzel* entwickelt⁷⁸ und sowohl

⁷⁵ Der Abschnitt X a. über den Verteidigungsfall wurde in das GG eingefügt durch Gesetz vom 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709); eine ähnliche Regelung hatte bereits der mit Gesetz vom 19. 3. 1956 (BGBl. I S. 111) eingefügte Art. 59 a GG gebracht, nicht aber die Kompetenzen derart verteilt. Art. 115 a GG beschnitt auch die Notbefugnisse der Exekutive zugunsten des Gemeinsamen Ausschusses.

⁷⁶ *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 4 zu Art. 115 a GG, hält bei Verhinderung der BReg. den Antrag für entbehrlich; ebenso *Herzog*, in: M-D-H, RN 40 zu Art. 115 a GG, nach dem allerdings zunächst eine Nachwahl für die BReg. zu versuchen sein solle.

⁷⁷ *Grewe*, in: VVDStRL Heft 12, S. 153, kann nicht gefolgt werden, wenn er die Feststellung des Verteidigungsfalles als rein deklaratorischen Akt ansieht; denn es mag im konkreten Fall die Frage zu entscheiden sein, wieviel Mann einen „Sender Gleiwitz“ angreifen müssen, damit von der Eröffnung von „Feindseligkeiten“ gesprochen werden kann.

⁷⁸ Deutung durch BVerfG, in: AöR Bd. 79, S. 348; ebenso ders., in: VVDStRL Heft 12, S. 187 ff. und Leitsatz B 3, auf S. 220; ders., Völkerrecht, S. 228 ff., insbes. 230. Vgl. aber auch *Leisner*, in: DöV 1969, S. 406; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 115 ff., S. 224 f.; *Kopf*, in: Außenpolitik 1967, S. 307 und 312; *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 9 und S. 31; *Kim-*

auf die Auswertung der positiven Kompetenzverteilung als auch auf die Entwicklung der modernen Praxis gestützt, dem Parlament in Form von Entschlüssen oder von Mitwirkung in gemischten Gremien vermehrte Befugnisse im Rahmen der internationalen Beziehungen einzuräumen. Auch *Friesenhahn* nähert sich — seiner Lehre entsprechend, daß die Staatsleitung Regierung und Parlament gewissermaßen „zur gesamten Hand“ zustünden⁷⁹ — diesem Ergebnis. Doch wird bei ihm deutlich, daß ein andersartiger Ausgangspunkt der Annahme einer „gemischten Gewalt“ zugrundeliegt: Die vermehrte Mitwirkung des Parlaments widerspreche nämlich der strengen Gewaltenteilung, sie werde nur durch das parlamentarische Regierungssystem gerechtfertigt⁸⁰.

Umgekehrt stellt *Angerer* zwar wie hier fest, die Auswärtige Gewalt könne auf Grund ihrer Besonderheiten als eine selbständige, eigenartige Staatsgewalt angesehen werden, kommt dann aber zu dem Ergebnis, das Grundgesetz habe sie dessenungeachtet grundsätzlich der Exekutive zugeteilt⁸¹.

Das Meinungsspektrum füllt sich schließlich, wenn *Arndt* ausführt, die Abweichung vom Gewaltenteilungsprinzip gehe zu Lasten der Legislative, weil bei der Rechtsetzung auf völkerrechtlichem Gebiet nicht unmittelbar die gesetzgebenden Körperschaften, sondern das Staatsoberhaupt in Erscheinung trete⁸².

Die Literatur zeigt somit zwar kein einheitliches Ergebnis, läßt aber die allen Theorien gemeinsame Schwierigkeit erkennen, dem im Bereich der Auswärtigen Gewalt bestehenden Dualismus zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht⁸³ gerecht zu werden. Demgegenüber erscheint der Verzicht darauf, die Auswärtige Gewalt zwangsweise mit einer der innerstaatlichen Funktionen gleichzusetzen, als das geeignete Mittel, um mit Hilfe der oben umrissenen Verteilung der auswärtigen Angelegenheiten auf die Exekutive und die Legislative das innerstaatlich angestrebte Gleichgewicht zwischen diesen beiden Gewalten auch in einer Zeit stabil zu erhalten, in der die Bedeutung und das Ausmaß der auswärtigen Aktivität des Staates ungeahnt zunimmt.

minich, in: VVDStRL Heft 25, S. 63 und S. 93 Leitzatz 17; *Kriele*, Staatsgerichtsbarkeit, S. 168; mit Vorbehalten: *Treviranus*, Außenpolitik, S. 90, S. 92/93.

⁷⁹ *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 37/38.

⁸⁰ *Friesenhahn*, a.a.O., S. 70 Leitzatz 3.

⁸¹ *Angerer*, Auswärtige Gewalt, S. 20/21 und S. 58/59.

⁸² In: Konkordatsprozeß, Bd. IV, S. 1305.

⁸³ *Leisner*, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 360.

Zweiter Abschnitt

Entspricht die gegenwärtige Verfassungsgestaltung und Verfassungspraxis diesem Gewaltenteilungsprinzip?

A. Kompetenz- und Gewichtsverteilung im außervertraglichen Bereich auswärtiger Angelegenheiten

Als Maßstab für die weitere Untersuchung sind dem vom Grundgesetz verwirklichten Gewaltenteilungsprinzip folgende Grundsätze zu entnehmen: Die Ausübung der Auswärtigen Gewalt steht grundsätzlich Exekutive und Legislative gemeinsam zu. Für die Gemeinsamkeit der Wahrnehmung genügt es, wenn jeweils eine Organgruppe in einzelnen Teilbereichen handelt, während die andere sie dabei von Anfang an kontrolliert und die Möglichkeit hat, bereits dort, wo die Weichen gestellt werden, lenkend oder zumindest hemmend einzugreifen. Weil die Auswärtige Gewalt weitgehend ein Spiegelbild der „Inneren Gewalt“ darstellt, kommt es der Exekutive und der Legislative zu, jeweils in den Tätigkeitsbereichen, die den eigenen innerstaatlichen Kompetenzen qualitativ entsprechen, der „aktive Teil“ im eben dargestellten Sinne zu sein und den überwiegenden Einfluß zu haben. Dies würde für den nachfolgend untersuchten Bereich einseitiger völkerrechtlicher Handlungen bedeuten, daß dort, wo verwaltungsartige Tätigkeit im Vordergrund steht, primär die Exekutive zu handeln haben sollte. Soweit aber hochpolitische, staatsleitende Entscheidungen zu fällen sind, sollte echtes „Kondominium“ im Sinne von gemeinsamer, einverständlicher Dezision bestehen; dies gilt besonders dann, wenn die völkerrechtlich bindenden Akte innerstaatlich quasi-normative Wirkungen haben¹ oder die Legislative zum Erlaß inhaltlich vorbestimmter Normen nötigen.

¹ *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 379, bezeichnet solche Vorgänge als „*situazioni normative*“.

I. Ausübung außervertraglicher Befugnisse und gestaltende Einflußnahme

1. Regelmäßiger zwischenstaatlicher Verkehr

a) Unmittelbar beteiligte Organe

Den klassischen Zentralbereich der Auswärtigen Gewalt bilden die diplomatischen und konsularischen Aufgaben. Sie werden — abgesehen von der formell-generellen Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten nach Art. 59 Abs. 1 GG — im Einzelfall von den Angehörigen des „Auswärtigen Dienstes“ wahrgenommen. Dieser ist nach Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen; seine Organisation und Verfahrensweise sind also von Verfassung wegen obligatorisch² wie bei einem inneren Zweig der Bundesverwaltung auszugestalten. „Verwaltungsbehörden“ des Auswärtigen Dienstes befinden sich nur im Ausland, in der Heimat wird allein das Auswärtige Amt tätig. Den Auslandsvertretungen wird weder rechtlich noch organisatorisch die Stellung nachgeordneter Behörden zuerkannt, womit ihnen doch gewisse Selbständigkeit zukäme, sondern sie werden als „Außenstellen des Amtes“ geführt³. Als Ministerium unterfällt es nicht dem Art. 87 GG⁴. Seine Existenz beruht vielmehr auf einer internen Anordnung der Bundesregierung⁵. Die Besetzung des Außenministerpostens bestimmt allein der Bundeskanzler, Art. 64 Abs. 1 GG; weder der Bundestag noch der Bundespräsident haben dabei einen größeren Einfluß als bei der Berufung sonstiger Minister⁶. Der Auswärtige Dienst stellt somit auf Grund seiner Organi-

² So Maunz, in: M-D-H, RN 26 zu Art. 87 GG, mit Nachweis.

³ Vgl. Kraske - Nöldeke, Auswärtiger Dienst, S. 8. Diese Praxis steht in einem gewissen Gegensatz zur bindenden Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG. Für die Notwendigkeit eines mehrstufigen Verwaltungsaufbaus sprechen sich daher prinzipiell aus: von Mangoldt, Anm. 3 zu Art. 87 GG, und Giese - Schunck, Anm. II 1 zu Art. 87 GG; Schlochauer bezeichnet das Auswärtige Amt in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung als oberste Bundesbehörde mit eigenem Verwaltungsunterbau (Öffentliches Recht, S. 115), trifft damit aber wohl mehr die Verfassungsintention als die Verfassungswirklichkeit. Auf die mehrstufige Organisation anderer auswärtiger Dienste verweist Lohmann, in: Wörterbuch des Völkerrechts Bd. I, S. 129 li. Sp.

⁴ Maunz, a.a.O., RN 29 und 15, mit Nachweis für den Streitstand.

⁵ Art. 62 GG legt die Ressortaufteilung nicht fest. Dementsprechend wurde, nachdem am 1. 2. 1951 die Alliierte Hohe Kommission die Erlaubnis dazu erteilt hatte, die im Schluß-Communiqué der New Yorker Außenministerkonferenz zugesagt worden war, am 15. 3. 1951 das Auswärtige Amt geschaffen, ohne daß eine diesbezügliche Entscheidung veröffentlicht worden wäre.

⁶ Koalitionsabsprachen binden den Bundeskanzler zumindest staatsrechtlich nicht. Für den Bundespräsidenten kann aus Art. 59 Abs. 1 GG kein Mitbestimmungsrecht bei der Berufung des Außenministers abgeleitet werden; so auch Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 65.

sation ein Instrument in der Hand der Exekutivspitze dar⁷. Im Kreis der Bundesminister nimmt der Außenminister eine politisch hervorragende Position ein; diese beruht nicht nur auf der eminenten Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten⁸, sondern auch darauf, daß dem Außenminister als dem Chef des Auswärtigen Dienstes nach den internationalen Gepflogenheiten⁹ einige unabgeleitete Befugnisse zustehen¹⁰. So ist er das Organ, an das fremde Staaten sich in völkerrechtlichen und außenpolitischen Angelegenheiten zunächst wenden¹¹; in einigen Fällen kommt ihm allein kraft seines Amtes Sitz und Stimme in internationalen Organen zu¹².

Die Beamten des Auswärtigen Dienstes werden nicht anders als sonstige Beamte vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen¹³. Soweit nach der völkerrechtlichen Übung für Diplomaten Beglaubigungsschreiben des Entsendestaates vorzulegen sind, müssen diese beim Bundespräsidenten erholt werden, u. zw. auch dann, wenn die Diplomaten nicht Bundesbeamte sind¹⁴, Art. 59 Abs. 1 S. 3 GG. Ist es auch streitig, wie weit dem Bundespräsidenten im Bereich der völkerrechtlichen Tätigkeit materielle Entscheidungs- und Ermessensbefugnisse zustehen¹⁵, besteht doch darin Einigkeit, daß er keine *persönlichen* Vertreter zu auswärtigen Staaten entsenden darf¹⁶; denn damit könnte er die prinzipiell Regierung und Parlament vorbehaltene Entscheidungsbefugnis von vornherein an sich ziehen. Eine beamtenrechtliche Besonderheit enthält § 36 Abs. 1 Ziff. 2 BBG: Beamte des Auswärtigen Dienstes von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden; diese Klassifizierung

⁷ Vgl. zu dieser Organisationsgewalt des Bundeskanzlers auch die Bestimmung des § 9 S. 1 GeschOBReg., die ihrerseits an Art. 86 GG anknüpft.

⁸ Die Bedeutung des Außenministers als des „zweiten Mannes“ im Kabinett zeigt sich darin, daß seit Herbst 1966 dieses Ressort jeweils dem Führer des kleineren Koalitionspartners vorbehalten ist.

⁹ Dazu, wieweit diese Überzeugung bereits als Regel des allgemeinen Völkergewöhnheitsrechtes angesehen werden kann, vgl. oben I. Abschn. B. FN. 58.

¹⁰ Vgl. Blix, Treaty-making power, S. 28.

¹¹ Berber, Völkerrecht I, S. 271. Innerstaatlich wird dies in §§ 76, 83 Gemeinsame GeschO der Bundesministerien Teil I deutlich.

¹² z. B. im „Ministerkomitee“ nach Art. 14 Satzung des Europarats (BGBl. 1950, S. 266). — Als Präsident des Nordatlantikrates nach Art. 9 des Nordatlantikvertrages (BGBl. 1955 II S. 291) wird jährlich abwechselnd der Außenminister eines Mitgliedstaates eingesetzt.

¹³ Art. 60 Abs. 1 GG; der BPräs. ist dabei auf das Vorschlags- und Gegenzeichnungsrecht der Bundesregierung angewiesen, Art. 58 S. 1 GG. Die Qualifikation der Beamten bestimmt sich nach den einschlägigen beamtenrechtlichen Gesetzen des Bundes.

¹⁴ So Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 286.

¹⁵ Vgl. dazu unten 2. Abschn. A. I. 2. a).

¹⁶ So Mosler, a.a.O., S. 287.

als „politische Beamte“¹⁷ zeigt, daß vom Auswärtigen Dienst in weit- aus größerem Maße als von „inneren“ Verwaltungszweigen politische, das Geschick des Staates bestimmende Entscheidungen getroffen werden.

Nicht alle „auswärtige Verwaltung“ wird aber vom Auswärtigen Dienst wahrgenommen. Durch Einzelgesetze wurden bestimmte Aufgaben auch auf innerstaatliche Stellen übertragen, so die Anerkennung von Asylberechtigten auf das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge¹⁸, die Entscheidung über die Auslieferungsersuchen ausländischer Regierungen auf die Bundesregierung als Kollegium¹⁹ oder die Beschaffung von geheimen Informationen im Ausland auf den Bundesnachrichtendienst.

Eine Beschränkung der auswärtigen Befugnisse der Bundesexekutive zugunsten der Länder — wie sie bezüglich des Abschlusses von Verträgen in Art. 32 Abs. 2 und 3 GG vorgesehen ist — besteht im außervertraglichen Bereich nicht²⁰; ein Schluß a maiore ad minus — von der Vertragsschlußkompetenz bezüglich eigener Gesetzgebungsmaterie auf außervertragliche Tätigkeit im Rahmen eigener Verwaltungshoheit — ist angesichts der Ausnahmestellung des Art. 32 Abs. 3 GG gegenüber dem Grundsatz des Art. 32 Abs. 1 GG nicht zulässig²¹.

Die bisherigen Feststellungen zeigen, daß die Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten trotz der Eigenart dieser Materie organisationsrechtlich wie ein innerer Verwaltungszweig behandelt wird; auffallend ist dabei die starke Konzentration von Befugnissen bei der Spitze der Bundesexekutive. Dies bestätigt auch § 1 Abs. 1 GeschOBReg., der ausdrücklich darauf hinweist, daß sich die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers auch auf die *auswärtige* Politik erstreckt²².

¹⁷ Plog - Wiedow - Beck, RN 2 zu § 36 BBG. Vgl. auch Anders, in: DöV 1964, 109 ff.

¹⁸ § 29 Ausländergesetz vom 28. 4. 1965 (BGBl. I S. 353).

¹⁹ § 44 Abs. 1 Deutsches Auslieferungsgesetz vom 23. 12. 1929 (RGBl. I S. 239).

²⁰ So — allerdings ohne abschließende Prüfung — BVerfGE 12, S. 205 ff. (S. 250).

²¹ Zur Berechtigung dieser Auslegungsregel BGHZ 17, S. 266 (282).

²² Die Bundesregierung kann in ihrer Geschäftsordnung allerdings nur über den Teil der auswärtigen „Regierungs“kompetenz verfügen, der ihr nach der grundsätzlichen Aufteilung durch das GG zusteht. — Wie stark jedoch der Führungsanspruch des Bundeskanzlers gerade im außenpolitischen Bereich ist, zeigt die Gliederung des Bundeskanzleramtes: neben den beiden Abteilungen, die für die „einfache Politik“ zuständig sind, steht „gewissermaßen abteilungsfrei“ (Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 239) das Außenpolitische Büro.

b) Aufgabenbereich

Ein Überblick über den Bereich der diplomatischen und konsularischen Routinearbeit soll die Grundlage für die Frage bieten, ob und wie weit hier aktive Einflußnahme des Parlaments sowie des Bundespräsidenten, der in gewissem Umfang eine neutralisierende Funktion ausüben könnte, möglich ist. Zu trennen ist dabei, wie im gesamten auswärtigen Bereich, zwischen der Vornahme eigener Akte und der Entgegennahme von solchen des Völkerrechts-Partners.

Zu letzterer Tätigkeit zählt der Empfang und die Zulassung von diplomatischen und konsularischen Vertretern fremder Staaten, also das passive Gesandtschaftsrecht. Art. 59 Abs. 1 S. 3 GG hebt dieses Recht innerhalb der generellen Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten besonders hervor. Man war sich im Parlamentarischen Rat darüber einig, daß das Wort „Gesandte“ nicht im engen Sinn dieser diplomatischen Rangklasse zu verstehen sein sollte²³; gleichwohl ist in der gegenwärtigen Praxis der Bundespräsident in seinem Empfangsrecht darauf beschränkt, die höheren Rangklassen, nämlich Botschafter, Gesandte, Legaten, Nuntien und Internuntien²⁴, durch den Chef des Protokolls des Auswärtigen Amtes vorgestellt zu bekommen. Die übrigen Mitglieder ausländischer Vertretungen, die Geschäftsträger²⁵ und insbesondere die im Konsulatsdienst Tätigen, werden beim Bundeskanzleramt oder beim Auswärtigen Amt akkreditiert. Bezüglich beider Gruppen trifft die Entscheidung über die Person der Zuzulassenden in einem voraufgehenden formellen oder stillschweigenden Zustimmungsverfahren²⁶ die Bundesregierung, u. z. in der Regel durch das Auswärtige Amt²⁷. Damit eröffnet sie diesen Personen für das Inland die große Zahl der diplomatischen Befreiungen und Vorrechte²⁸ und der konsularischen Sonderrechte²⁹ sowie die Möglichkeit, im Sinne des Entsendestaates aktiv zu werden und Einfluß zu nehmen.

²³ Vgl. z. B. den Abg. *Greve*, Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 442.

²⁴ *Maunz*, in: M-D-H, RN 8 zu Art. 59 GG.

²⁵ Anlaß dazu ist noch immer Art. I Abs. 4 des Wiener Reglements vom 19. 2. 1815.

²⁶ Zur Einholung des *Agrément* für Diplomaten, bzw. des Exequatur für Konsuln.

²⁷ *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 59; *Berber*, *Völkerrecht I*, S. 276.

²⁸ z. B.: Weitgehende Freistellung der Diplomaten aus der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit, Unverletzlichkeit des Gesandtschaftsgebäudes, Nachrichten- und Kurierfreiheit, sowie Steuer-, Zoll- und Verwaltungskostenbefreiungen.

²⁹ z. B.: Erlaubnisvorbehalt zum Betreten der Konsularräume durch staatliche Organe. Die Sonderrechte bestehen hier in der Regel nur nach Maßgabe von Konsularverträgen.

Man wird zwar den Bundestag für befugt halten müssen, Beziehungen mit ausländischen Parlamenten und internationalen parlamentarischen Gesellschaften zu pflegen³⁰, auch offiziell ausländische Gäste zu empfangen. Er vertritt dabei aber nicht die Bundesrepublik³¹. Mit den im Völkerrechtsverkehr bevollmächtigten Organen auswärtiger Staaten kann er vielmehr nur über das Auswärtige Amt in Verbindung treten. Dennoch kommt den Begegnungen und Aussprachen von Parlamentariern sowie den Entschlüssen und Empfehlungen von internationalen Parlamentarierkonferenzen „eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für ihr außenpolitisches Verhalten im eigenen Lande zu“³².

Der diplomatische Dienst einerseits vertritt die politischen Interessen des Heimatlandes gegenüber fremden Staaten, der konsularische Dienst andererseits nimmt die Interessen der eigenen Staatsangehörigen im fremden Land sowie wirtschaftliche und kommerzielle Belange wahr.

Den deutschen *diplomatischen* Auslandsvertretungen sind allerdings seit dem Neuaufbau nach dem 2. Weltkrieg ausnahmslos zugleich auch die konsularischen Aufgaben in einem eigenen konsularischen Amtsbezirk übertragen³³. Der diplomatische Dienst ist das Sprachrohr gegenüber dem Gastland, während umgekehrt von Seiten des Partners Notifikationen im weitesten Sinne, Proteste, Verwahrung, Verzicht und Versprechen unmittelbar durch dessen Vertretung in der Bundesrepublik gegenüber dem Auswärtigen Amt zu erklären sind. Allein die Exekutive ist somit rechtlich und tatsächlich befähigt, dem Partnerstaat gegenüber auszudrücken, was Reaktion, Meinung und Absicht „der Bundesrepublik“ schlechthin ist, sowie das grundsätzliche politische Verhältnis zu den einzelnen fremden Staaten zu bestimmen; dieses Verhältnis aber ist ausschlaggebend für die Intensität der Zusammenarbeit und wegweisend für die rechtliche Ausgestaltung der Beziehungen, z. B. durch Verträge. Unterstützt wird die Regierung dabei in beachtlichem Maß durch die Arbeit des Bundespresse- und Informationsamtes³⁴, die in engem, notwendigen Zusammenhang mit der Tätig-

³⁰ Außer den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften z. B. die Interparlamentarische Union (gegründet 1889) mit jährlich 2 Konferenzen, sowie die NATO-Parlamentarier-Konferenz.

³¹ So Mosler, *Auswärtige Gewalt*, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 296/297.

³² Kopf, in: *Außenpolitik* 1967, S. 311/312.

³³ Vgl. dazu Kraske - Nöldeke, *Auswärtiger Dienst*, S. 7, S. 74 ff., sowie den Überblick über die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland, in: Beilage Nr. 28/69 zum BAnz. Nr. 233 vom 16. 12. 1969.

³⁴ Vgl. Leisner, *Öffentlichkeitsarbeit*, S. 106 ff., insbesondere S. 118 f.; über zwei Drittel der Mittel des Bundespresseamtes werden in der „Öffentlichkeitsarbeit Ausland“ verwendet (a.a.O., S. 107). Vgl. im übrigen grundsätzlich zur Bedeutung der Presse für die Außenpolitik schon Eltzbacher, *Presse als Werkzeug*, insbes. S. 106 ff.

keit der Regierung steht³⁵, so daß das Bundespresseamt hier als primäres Hilfsorgan der Regierung und nicht des Parlaments wirkt³⁶.

Verwaltungsaufgaben in ähnlicher Vielfalt wie den Behörden der inneren Verwaltung obliegen auch dem *Konsulatsdienst*, so die Erteilung von Auskünften, die Vermittlung und Unterstützung zugunsten eigener Staatsangehöriger im fremden Land, die Ausstellung von Ausweisen, Bescheinigungen und Urkunden, sowie sonstige standesamtliche und notarielle Aufgaben und solche der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Rechtshilfe, zudem besonders intensive Befugnisse im Bereich der Seeschifffahrt, schließlich Informations- und Berichtspflichten gegenüber öffentlichen und unter bestimmten Voraussetzungen auch privaten inländischen Stellen über Fragen des Handels, der Industrie und des Verkehrs³⁷.

c) *Einflußnahme der Legislative durch normative Regelungen*

Gegenüber diesem umfangreichen Arbeitsfeld innerhalb verschiedenster Rechtsgebiete fällt auf, daß sich der Verfassungsgeber und die Legislative weitgehend eines Eingreifens durch gesetzliche Regelungen enthalten haben.

Ist die *Verfassung* schon in den Kompetenzbestimmungen bezüglich der Wahrnehmung Auswärtiger Gewalt lückenhaft, trifft dies erst recht hinsichtlich der Festlegung von Zielen für die Außenpolitik und für das Verhältnis der Bundesrepublik zur Völkergemeinschaft zu. Das allgemeine Bekenntnis der Präambel zur Friedenssicherung wird zwar in Art. 24 Abs. 2, 3 und Art. 26 GG³⁸ in wesentlichen Punkten vertieft; es läßt aber ebenso wie die ebenfalls in der Präambel enthaltene Aufforderung, auf eine Wiedervereinigung Deutschlands und eine Integration in ein vereintes Europa hinzuwirken, die die Entscheidung außenpolitischer Tagesfragen Zweifel bestehen, ob der eine oder gerade der umgekehrte Weg dem Ziel dient³⁹. Immerhin sind hiermit Zeichen

³⁵ So *Leisner*, a.a.O., S. 103.

³⁶ So *Leisner*, a.a.O., S. 113.

³⁷ Vgl. im einzelnen *Kraske - Nöldeke*, a.a.O., S. 128 ff.

³⁸ Nämlich Einordnung in ein kollektives Sicherheitssystem und eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit; Verbot der Vorbereitung von Angriffskriegen.

³⁹ So mag im Einzelfall streitig sein, ob eine Abrüstung oder aber eine verstärkte Rüstung die Gefahr von Kriegen mindert. Man wird auch nicht den seit Beginn der 6. Legislaturperiode auftretenden Meinungsgegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien in Fragen der Deutschlandpolitik mit dem Hinweis auf die Präambel entscheiden können, jedenfalls nicht, wenn man diese ihrem Charakter entsprechend als politischen Grundsatz, nicht als formaljuristische Formel auffaßt; so schon BVerfGE 5, S. 85

gesetzt, die auf lange Sicht und für Grundsatzentscheidungen Bedeutung gewinnen; denn in dieser Form ist „ein außenpolitisches Programm zur Verfassungsmaxime geworden“⁴⁰, das insbesondere der Exekutive verbindlich die Richtung für ihre Aktivität anzeigt.

Die Rezeption des allgemeinen Völkerrechts durch Art. 25 GG ist wenig geeignet, der Regierung Beschränkungen zugunsten anderer innerstaatlicher Gewaltenträger aufzuerlegen⁴¹; gerade das Völkerrecht neigt nämlich noch immer dazu, das Staatsoberhaupt, den Regierungschef und den Außenminister als die alleinigen Inhaber auswärtiger Funktionen zu behandeln⁴². An die Verhaltensregeln für das Auftreten im zwischenstaatlichen Verkehr sind die Vertretungsorgane auch ohne deren Rezeption in das innerstaatliche Recht gebunden. Eine inhaltliche Bindung auswärtiger Aktivität ist durch Art. 25 GG im wesentlichen nur soweit erzeugt worden, als diese Bestimmung zu völkerrechtsmäßiger und friedensfreundlicher Ausübung der staatsrechtlich gegebenen Zuständigkeiten verpflichtet⁴³. Dabei ist zu bemerken, daß ohnehin die Bindungen der Staatsorgane durch das Verfassungsrecht in jeder Hinsicht stärker sind als die durch das allgemeine Völkerrecht⁴⁴, das eine „noch unvollkommene Ordnungsmacht“ ist⁴⁵. Ansätze zur Verrechtlichung der auswärtigen Tätigkeit bietet die Übernahme der völkerrechtlichen Regeln nur im Fremdenrecht, wo die Exekutivorgane nunmehr subjektiv-öffentliche Rechte der Ausländer zu beachten haben⁴⁶. Die Ausgestaltung einzelner Grundrechte in Fällen des

(127/128), wonach auf die Präambel nicht das Verlangen nach *bestimmten* Handlungen gestützt werden könne; verfassungswidrig sei eine Handlung nur, wenn sie im Blick auf das Wiedervereinigungsgebot unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen wäre.

⁴⁰ Kraus, Auswärtige Stellung, S. 21. Dieser Gedanke wird auch von Vogel, Verfassungsentscheidung, S. 46/47, aufgegriffen, der diese Verfassungsbestimmungen als „dirigierende“ Verfassungsrechtssätze im Sinne Lerches (Übermaß, S. 61 ff.) einordnet.

⁴¹ Nach Leisner, in: JZ 1968, S. 730, mit FN 41, ist die Regierung dadurch nur „äußersten Bindungen“ unterworfen“.

⁴² Vgl. Leisner, Funzione governativa, in: Trim.dir.pubbl. 1960, S. 384 und S. 386.

⁴³ Maunz, in: M-D-H, RN 2, 3 zu Art. 25 GG. Der verfassungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit der Beachtung der völkerrechtlichen Bindungen, wie sie Fleischhauer, Sachliche Zuständigkeit, S. 127/128, betont, kommt daher nur geringe Bedeutung zu.

⁴⁴ Vgl. z. B. BVerfGE 6, S. 290 (300); Steinberger, in: DVBl. 1963, S. 731.

⁴⁵ Treviranus, Außenpolitik, S. 3/4.

⁴⁶ Art. 25 S. 1 GG bewirkt, daß nun Einzelpersonen individualgerichtete Regeln des Fremdenrechts vor deutschen Gerichten selbst geltend machen können; zuvor konnte dies nur der Staat, dem sie angehörten. Art. 25 S. 2 GG bewirkt, daß nach Völkerrecht nur staatsgerichtete Regeln des Fremdenrechts den Individuen zugänglich werden, soweit das Völkerrecht sie nicht allein den Staaten vorbehalten wollte; vgl. zu dieser Deutung des

Übergangs vom Bürgerrecht zum allgemeinen Menschenrecht⁴⁷ weist in die Richtung der individuellen Gleichbehandlung von In- und Ausländern; dies wird als Aufforderung an den Gesetzgeber zu werten sein, diese Bereiche der auswärtigen „Verwaltung“ stärker selbst zu regeln⁴⁸. Bestimmungen wie Art. 16 Abs. 2 S. 2 und Art. 3 Abs. 3 GG treffen darüber hinaus echte Entscheidungen im Bereich auswärtiger Probleme.

Insgesamt jedoch ist festzustellen, daß die genannten und andere vergleichbare Grundgesetzbestimmungen⁴⁹ weitgehend „im Raum von Bekenntnis, Ächtung, Deklamation und Pathos bleiben“ und nicht viel „zur ‚Verrechtlichung‘ der nationalstaatlichen Außenpolitik beitragen“⁵⁰ und den Entscheidungsspielraum der Regierung kaum einengen können.

Auf der Ebene des *einfachen Gesetzes* ist noch immer formelle Hauptgrundlage allein das ehemalige Gesetz des Norddeutschen Bundes, betreffend die Organisation der Bundeskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln, vom 8. 11. 1867⁵¹, das heute als Bundesgesetz fortgilt⁵². Es hat sich von vornherein auf einen engen Ausschnitt der auswärtigen Angelegenheiten beschränkt, darüber hinaus ist inzwischen ein Großteil der ursprünglich getroffenen Regelungen ohne förmliche Aufhebung gegenstandslos geworden⁵³. Im übrigen agiert die „auswärtige Verwaltung“ — abgesehen von der Bindung an einige Sonderregelungen in Spezialgesetzen⁵⁴ — weniger im „Voll-

Art. 25 GG *Doehring*, Fremdenrecht, S. 120 und S. 203; *Kraus*, Richter und Völkerrecht, in: *Festschr. f. Laun*, S. 223; *Tomuschat*, in: *ZaöRV* Bd. 28, S. 63/64; a. A. *BVerfGE* 15, S. 25 (33), wonach Art. 25 S. 2 HS 2 GG nur deklaratorisch sei.

⁴⁷ v. *Mangoldt*, in: *DöV* 1949, S. 263; *Klein*, Generalklausel, in: *VVDStRL* Heft 8, S. 103.

⁴⁸ Demgegenüber läßt der Gesetzgeber mit Bestimmungen wie § 8 Abs. 1 RuStG (vom 22. 7. 1913, *RGBl.* S. 583) und § 2 Abs. 1 AuslG (vom 28. 4. 1965) noch immer der Exekutive Ermessensfreiheiten in einem Maß, wie sie innerstaatlich kaum denkbar sind.

⁴⁹ s. hierzu *Vogel*, Verfassungsentscheidung, S. 41.

⁵⁰ *Treviranus*, a.a.O., S. 3 und S. 4.

⁵¹ *BGBI.* des Norddt. Bundes von 1867, S. 137.

⁵² Nach nicht umfassender Änderung durch das Gesetz zur Vereinfachung des Verfahrens der deutschen Auslandsbehörden bei Beurkundungen und Beglaubigungen vom 14. 5. 1936 (*RGBl.* I S. 44) und die Gesetze vom 16. 12. 1950 (*BGBI.* S. 784) und vom 28. 8. 1969 (*BGBI.* I S. 1513). Dazu vgl. noch das Gebührengesetz vom 8. 3. 1936 (*RGBl.* I S. 137) und die Verordnung über die Verhältnisse der Wahlkonsuln vom 8. 7. 1937 (*RGBl.* I S. 764).

⁵³ Vgl. im einzelnen den dies berücksichtigenden Abdruck bei *Kraske-Nöldeke*, a.a.O., S. 121 ff.

⁵⁴ z. B. § 9 Ziff. 2 Seemannsgesetz v. 26. 7. 1957 (*BGBI.* II S. 713), wonach bestimmte diplomatische und konsularische Vertretungen im Ausland als Seemannsämler fungieren.

zug“ von Gesetzen als von Dienstanweisungen durch das Auswärtige Amt, d. h. nahezu gänzlich im gesetzessfreien Raum. Dieser früh erkannte Wesenszug der Auswärtigen Gewalt⁵⁵, daß nämlich ihr Bereich kaum durch innerstaatliche Gesetze materiell normiert ist⁵⁶, läßt sich zum Teil aus den Besonderheiten der Materie erklären: Der Auswärtige Dienst steht anders als innerstaatliche Exekutivtätigkeit nicht in einer in sich geschlossenen Rechtsordnung, sondern hat zumeist die Erfordernisse mindestens dreier souveräner Rechtskreise zu beachten und zu koordinieren, nämlich das Recht des Heimatstaates, das Recht des Empfangsstaates sowie das Völkerrecht. Die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen der Empfangsstaaten und die daraus folgende Unberechenbarkeit erschweren generelle Verhaltensnormen für den Verkehr mit ihnen außerordentlich; häufig werden hier Entscheidungen, die im innerstaatlichen Bereich ohne weiteres durch Gesetz allgemein vorgeformt werden könnten, nur aus der konkreten Situation heraus gefällt werden können⁵⁷. Gewissermaßen einen Gesetzesersatz stellt daher z. B. die Regelung der Befugnisse des konsularischen Dienstes im jeweiligen Staat durch spezielle Konsularverträge dar; daraus ergibt sich, daß beim Abschluß solcher Verträge die Legislativorgane eine führende Rolle einnehmen sollten.

Gleichwohl bleibt ein beachtlicher Raum, in dem der Bundesgesetzgeber unter Ausnutzung der ihm zugestandenen umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen die Ausübung Auswärtiger Gewalt vorsorgend regeln und in rechtliche Bahnen lenken könnte. Das ausschließliche Gesetzgebungsrecht des Art. 73 Ziff. 1 GG „über die auswärtigen Angelegenheiten“ betrifft nämlich nicht nur die Transformation von völkerrechtlichen Verträgen — wofür ja in aller Regel Spezialkompetenzen gegeben sind — sondern auch Organisation und Verfahren des Auswärtigen Dienstes⁵⁸. Eine Kodifikation dieses Rechtsbereichs im weitesten Sinne wäre gerade angesichts der damit verbundenen starken internationalen Bevölkerungsfluktuation, die für die betreffenden

⁵⁵ z. B. *Laband*, Reichsstaatsrecht, S. 208: „Bei keinem Zweige der gesamten Staatsverwaltung tritt die Freiheit derselben von gesetzlichen Vorschriften deutlicher vor Augen als bei der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten“; *Wolgast*, Auswärtige Gewalt, in: AöR NF Bd. 5, S. 75.

⁵⁶ *Steinberger*, in: DVBl. 1963, S. 730, li. Sp.

⁵⁷ *Brix*, Auswärtige Gewalt, S. 10.

⁵⁸ *Maunz*, in: M-D-H, RN 32 zu Art. 73 GG; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 226: „... alle Materien, die herkömmlicherweise mit dem Rechtsstatus der ausländischen Vertretungen in Zusammenhang stehen.“ — Die Tatsache, daß dieser Bereich nur teilweise gesetzlich geregelt ist, steht im engeren Zusammenhang damit, daß die Auslandsvertretungen als Teile des Auswärtigen Amtes behandelt werden (siehe dazu eben FN. 3); Organisation und Verfahren werden dementsprechend amtsintern geregelt, nicht aber — wie bei mehrstufig aufgebauten Verwaltungszweigen — durch Rechtsnormen.

Personenkreise besondere Probleme in allen Verwaltungsbereichen mit sich bringt, dringend erforderlich. Während z. B. eine sachgemäße Schulgesetzgebung in den Bundesländern als eine selbstverständliche Notwendigkeit angesehen wird, müssen für die Rechtsverhältnisse zwischen der Bundesrepublik und den etwa 250 deutschen Auslandsschulen allgemeine Dienstanweisungen genügen⁵⁹. Auch Grundsätze über die von der Bundesrepublik selbst an Entwicklungsländer zu leistende technische, wirtschaftliche und finanzielle Hilfe könnten und sollten ebenso normiert werden⁶⁰, wie dies z. B. bei Programmen zur innerdeutschen Wohnungsbauförderung oder zur Stützung einzelner Wirtschaftszweige geschieht; unterliegt doch die Gewährung von Hilfe selbst dann nicht der parlamentarischen Mitwirkung, wenn sie in Form eines Vertrages erfolgt; denn dieser wird meist nicht als „politisch“ qualifiziert werden können^{61, 62}.

⁵⁹ z. B. die RE vom 16. 3. 1955 (RES 603/4) bezüglich des 1952 gegründeten Goethe-Instituts.

Dabei wären gesetzliche Regelungen über die Tätigkeit im kulturellen Auslandsdienst und über Grundsätze der kulturellen Betreuung von Deutschen im Ausland ähnlich möglich, wie es das Entwicklungshelfer-Gesetz v. 18. 6. 1969 (BGBl. I S. 549) ist. Ebenso wäre es angezeigt, die Vergabe von Geldern an Auslandsschulen schon von Gesetzes wegen an die Bedingung zu knüpfen, daß wesentliche Grundsätze wie Art. 3, 5, 7 GG an diesen Schulen beachtet werden. Daß derartige Überlegungen berechtigt sind, zeigt z. B. die Anfrage des Abg. *Kahn-Ackermann* (SPD) — Verhandlungen des BT, Bd. 62, S. 3398 —; danach soll der Schulverein der deutschen Alexander-von-Humboldt-Schule in Mexiko City, der erhebliche Beiträge vom Auswärtigen Amt erhielt, private Gewinne gemacht und nicht abgerechnet haben; zudem soll die Erteilung von Religionsunterricht nicht sichergestellt gewesen sein.

⁶⁰ Ansätze dazu finden sich im ERP-Entwicklungshilfegesetz v. 9. 6. 1961 (BGBl. II S. 577) und im Gesetz vom 23. 12. 1963, in der Neufassung vom 15. 3. 1968 (BGBl. I S. 217), über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern; dort geht es aber um die von dritten Stellen zu leistende Entwicklungshilfe, nicht aber um Grundsätze für den Einsatz der Bundeshaushaltsmittel (Ordentlicher Haushalt 1969, Kapitel 2302 = Allgemeine Bewilligungen im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit: 771 358 000 DM; außerordentlicher Haushalt, Kapitel A 2302: 1 406 000 000 DM).

Wildenmann, Macht und Konsens, S. 124, bezeichnet die Tatsache, daß das Parlament die Frage der Entwicklungshilfe erst dann ernsthaft zur Debatte stellte, als sich bereits Dutzende von privaten und zumeist geschäftlich orientierten Organisationen ihrer angenommen hatten, als „kein Ruhmesblatt des Parlaments“.

⁶¹ Ähnlich argumentierte der Abg. *Arndt* in der Diskussion um die Zustimmungsbefähigung von Waren- und Zahlungsabkommen und forderte: „Auch heute ist insoweit ein Rahmengesetz möglich und erforderlich, ein Rahmengesetz mit konkreten Richtlinien, die die wesentlichen Begrenzungen, Schutzmaßnahmen und Bedingungen für den Abschluß solcher Abkommen im einzelnen festlegen; ein Rahmengesetz, das die Klausel enthält, daß ungeachtet der vorläufigen Wirksamkeit eines solchen Ab-

Exkurs: Einflußnahme der Justiz durch Nachprüfung von Akten der Auswärtigen Gewalt auf Individualrechtsverletzungen hin

In engem Zusammenhang mit der weitgehenden Freiheit der Exekutivorgane von normativer Beschränkung bei der Ausübung Auswärtiger Gewalt steht die Frage nach der gerichtlichen Überprüfbarkeit dieser Tätigkeit. Dabei ist an dieser Stelle zunächst zu prüfen, wieweit Gerichte von Dritten angerufen werden können; insoweit nimmt die Justiz ihre eigentliche Rolle im Rahmen der Gewaltenteilung wahr, nämlich unmittelbar zugunsten des Bürgers über die Beachtung der Gesetze durch die Exekutive zu wachen. Ihre Tätigkeit bezüglich der verfassungsrechtlichen Organstreitigkeiten ist dagegen Mittel der Gewaltenschränkung, also in erster Linie staatliche Selbstkontrolle; hierauf wird später einzugehen sein⁶³. Auszuklammern ist des weiteren die internationale Gerichtsbarkeit; denn hier sind aktiv- und passiv-legitimiert nur Völkerrechtssubjekte, also vor allem die Staaten selbst, nicht aber deren Organe oder Einzelpersonen⁶⁴; eine Kontrolle innerstaatlicher Kompetenzverteilung findet hier nicht statt⁶⁵. Auch dazu, daß grundsätzlich Amtsakte eines Staates der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates nicht unterliegen⁶⁶, bedarf es keiner weiteren Erörterungen.

Auszugehen ist von der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Für die Frage der Judizierbarkeit von Akten der Auswärtigen Gewalt kommt es darauf an, daß „jemand“ durch die „öffentliche Gewalt“ in „seinen Rechten“ „verletzt wird“. Der Kreis der Berechtigten umfaßt In- und Ausländer sowie Staatenlose⁶⁷; weder können sich aber ein fremder Staat noch seine Organe in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger

kommens dieses jeweils alsbald dem Hohen Hause zur Zustimmung vorzulegen ist.“ (Verhandlungen des BT, Bd. 3, I/56. Sitzg., S. 2090).

⁶² Vgl. bezüglich weiterer Gegenstände mit unmittelbarer Außenwirkung, die gesetzlicher Regelung zugänglich wären, die Zusammenstellung bei *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 224/225.

⁶³ Siehe unten 2. Abschn. A. II. 2.

⁶⁴ z. B. können nach Art. 34 Abs. 1 Statut IGH nur Staaten, nicht andere Völkerrechtssubjekte vor dem IGH auftreten. Art. 173 Abs. 2 und 175 Abs. 3 EWG-Vertrag eröffnet Privatpersonen den Rechtsweg vor den EuGH nur gegen Gemeinschaftsorgane, nicht gegen den eigenen oder einen sonstigen Staat.

⁶⁵ Zur Frage der völkerrechtlichen Erheblichkeit von innerstaatlichen Kompetenzbeschränkungen der im Völkerrechtsverkehr handelnden Organe vgl. im übrigen unten 2. Abschn. B. I. 1. c).

⁶⁶ Vgl. hierzu *Kraus*, Richter und Völkerrecht, in: *Festschr. f. Laun*, S. 233.

⁶⁷ *Klein*, Generalklausel, in: *VVDStRL* Heft 8, S. 103/104 u. S. 124 Leitsatz V 1.

auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen⁶⁸; denn es geht hier um den Schutz der Privat- und Individualsphäre gegen die Staatsgewalt, nicht aber um die Beziehung im hoheitlichen Gleichordnungsbereich. Daß Auswärtige Gewalt „öffentliche Gewalt“ darstellt, zeigt schon der Begriff an. Gegenüber Versuchen, den Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 4 GG einzuschränken, muß daran festgehalten werden, daß die ratio dieses „formellen Hauptgrundrechtes“⁶⁹ nicht nur die vollziehende Gewalt im technischen Sinn erfaßt, sondern die Fälle der unmittelbaren hoheitlichen Verletzung von Individualrechten schlechthin; dabei ist gleichgültig, als welche Funktionsart die verursachende Tätigkeit zu qualifizieren ist⁷⁰. Der in der Literatur bisher überwiegenden Meinung, einseitige auswärtige Akte, insbesondere solche des diplomatischen und konsularischen Verkehrs, seien nicht justiziabel, kann deshalb nicht in dieser Pauschalität und nicht mit der zu sehr vereinfachenden Begründung gefolgt werden, es handle sich hier um „gerichtsfreie Hoheitsakte“, nicht aber um Gesetzesvollzug im weitesten Sinn⁷¹. Der Begriff des gerichtsfreien Hoheitsaktes hat seine Heimat im Bereich der Regierungstätigkeit⁷². Auswärtige Gewalt kann aber nicht mit einer der drei innerstaatlichen Funktionen, also auch nicht mit Regierung gleichgesetzt werden. Stellt man auf die qualitative Verwandtschaft konkreter Handlungsformen ab, wird man von einem Bereich der „auswärtigen Verwaltung“ sprechen können. Die Parallelen zwischen konsularischem Urkunds-, Standesamts-, Paß- und Sichtvermerkswesen, zwischen Unterstützungen, Heimschaffungen und allgemeiner Schutzgewährung, zwischen der Entscheidung über Auslieferungsersuchen, über Anträge auf das Exequatur, die Gewährung von Immunitätsrechten oder die Einbürgerung einerseits und entsprechenden

⁶⁸ So *Steinberger*, in: DVBl. 1963, S. 730; ausländische juristische Personen können dies überhaupt nicht, vgl. *Klein*, a.a.O.

⁶⁹ *Klein*, a.a.O., S. 123, und ihm folgend die überwiegende Meinung; a.A. jetzt allerdings *Klein* selbst, in: v. *Mangoldt - Klein*, Anm. II 3 c zu Art. 19 GG.

⁷⁰ So ist Art. 19 Abs. 4 GG auch auf sog. Maßnahme- u. Einzelfallgesetze anzuwenden; dies ergibt sich auch aus dem im gleichen Artikel niedergelegten Verbot grundrechtsbeschränkender Einzelfallgesetze, das — soll es nicht bloße Absichtserklärung bleiben — für den Bürger gerichtlich durchsetzbar sein muß. Vgl. dazu *Dürig*, in: M-D-H, RN 18 zu Art. 19 Abs. 4 GG, mit Nachweis auch für die gegenteilige Meinung.

⁷¹ *Friesenhahn*, in: DV 1949, S. 482; *van Husen*, in: DVBl. 1953, S. 72 und S. 73 Leitsatz 3 b; *Kaufmann*, „Teilstaaten“, in: Bulletin des BPA vom 6.1.1955, S. 19; *Steinberger*, in: DVBl. 1963, S. 729/730; *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit, S. 106/107. Nachweis für die vergleichbare ausländische Praxis findet sich bei *Treviranus*, Außenpolitik, S. 26/27, FN 36, sowie bei *Leisner*, *Funzione governativa*, Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 385, u. z. für die italienischen Verhältnisse.

⁷² Vgl. an Stelle vieler *Loening*, in: DVBl. 1951, S. 233 ff.; sowie *Obermayer*, in: BayVBl. 1955, S. 173.

innerstaatlichen Verwaltungstätigkeiten andererseits sind nicht zu übersehen. Nicht alle auswärtigen Akte gleichen also Regierungsakten⁷³. Allenfalls bei letzteren könnte wie im innerstaatlichen⁷⁴ auch im internationalen Bereich Gerichtsfreiheit berechtigt sein⁷⁵; es können nämlich rein „hochpolitische“ Akte zwar Rechtsverletzungen *nach sich ziehen*, nicht aber bereits Eingriffe in die Individualsphäre enthalten.

Das Hauptargument für die Gerichtsfreiheit auswärtiger Akte geht dahin, daß der Staat nach außen nur mit *einer* Stimme sprechen könne⁷⁶ und diese nicht durch innerstaatliche Gerichte gedämpft werden dürfe. Diese Überlegung hat im Bereich der genannten Routineakte⁷⁷ jedoch nicht solches Gewicht, daß deshalb potentiell rechtsverletzende Hoheitsakte unantastbar sein sollten. Ebenso wie es nicht ungewöhnlich ist, daß Verträge nur unter dem Vorbehalt der Erfüllung innerstaatlicher Mitwirkungserfordernisse geschlossen werden⁷⁸, dürfte angesichts der zunehmenden internationalen Verbreitung der judiziellen Verwaltungskontrolle eine Rechtsbehelfsklausel in auswärtigen „Verwaltungsakten“ durchaus auf gewisses Verständnis stoßen. Es bedürfen daher insbesondere konsularisch-diplomatische Akte gegenüber eigenen Staatsangehörigen⁷⁹ keiner Sonderregelung und müssen grundsätzlich als voll justiziabel angesehen werden⁸⁰. Ebensowenig besteht

⁷³ Vgl. *Treviranus*, a.a.O., S. 26.

⁷⁴ Nachweis dazu bei v. *Mangoldt - Klein*, Anm. VII 6 d zu Art. 19 GG.

⁷⁵ Ähnlich OVG Berlin, Urteil v. 26. 9. 1952, JZ 1953, S. 644.

⁷⁶ Lord Atkin im Fall *Arantzazu Mendi*, 1939 (zitiert nach *Rumpf*, Regierungsakte, S. 130): „Our State cannot speak with two voices in such a matter, the judiciary saying one thing, the executive another.“ Vgl. auch *Steinberger*, in: DVBl. 1963, S. 729 re. Sp.; *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit. S. 107.

⁷⁷ In welch hohem Maß Akte der hier besprochenen Art Routine und Alltag des zwischenstaatlichen Verkehrs darstellen, wie sehr sie den Charakter von hochpolitischen Einzelakten verloren haben, zeigt z. B. der Überblick von *Grützner*, Der Auslieferungsverkehr der BRD mit dem Ausland im Jahr 1969 (Beilage 26/69 zum BAnz. vom 5. 11. 1969); danach waren im Berichtsjahr die deutschen Justizbehörden mit 350 ausländischen Auslieferungsersuchen befaßt (a.a.O., S. 9) und 543 deutsche Ersuchen bei ausländischen Staaten anhängig (a.a.O., S. 10 li. Sp.). Ähnliche Zahlen hatten auch die Vorjahre ergeben (a.a.O., S. 10, re. Sp.).

⁷⁸ Vgl. hierzu die eingehende Untersuchung von *Geck*, Verfassungswidrige Verträge, S. 239 ff., der allerdings zu wesentlich geringeren Prozentzahlen kommt, als gemeinhin angenommen; vgl. z. B. *Berber*, Völkerrecht I, S. 423 f. Für die deutschen Organe ist die Aufnahme des Ratifikationsvorbehalts in § 77 Abs. 1 S. 3 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II ausdrücklich angeordnet bei Staatsverträgen und solchen Verträgen, für die Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG gilt.

⁷⁹ Auch hier liegt echte Ausübung Auswärtiger Gewalt vor; denn die betreffenden Auslandsvertretungen werden im Bereich fremder Souveränität hoheitlich tätig und beschränken diese damit.

⁸⁰ So *Treviranus*, Außenpolitik, S. 26 und S. 31/32; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 107 ff.; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 30/31. Im einzelnen *Geck*, in: ZaöRV 17, S. 517, S. 519 ff., sowie in: Wörterbuch des Völkerrechts,

ein Anlaß, solche Entscheidungen von vornherein gerichtlicher Nachprüfung zu entziehen⁸¹, die ausländischen Staaten gegenüber bezüglich deren Angehörigen ergehen, die sich im Souveränitätsbereich der Bundesrepublik befinden oder sich diesem einordnen wollen⁸².

Diese Auffassung vertritt nach anfänglichen Unsicherheiten⁸³ im wesentlichen auch die neuere Rechtsprechung. Sie sieht dabei mit Recht das Korrektiv darin, daß im konkreten Fall subjektiv-individuelle Rechte verletzt sein müssen, vor allem daß der Träger öffentlicher Gewalt den im Bereich von Regierungsakten besonders weiten Ermessensraum verlassen haben muß⁸⁴. So wurden Entscheidungen der Exekutive über die Gewährung diplomatischen Schutzes⁸⁵, die Bewilligung einer Auslieferung⁸⁶, die Verweigerung des Exequatur⁸⁷ sowie die Einbürgerung eines Ausländers⁸⁸ *nicht* als gerichtsfrei angesehen⁸⁹.

Angesichts der umfassenden Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG wird man die Bestimmung des § 5 Ziff. 2 des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten⁹⁰ als rechtsunwirksam ansehen

Stichwort Diplomatischer Schutz, S. 381 re. Sp., wonach die BRD mit der Gewährung gerichtlicher Durchsetzbarkeit diplomatischer Schutzansprüche international gesehen eine Ausnahme bildet; für einen Teilbereich auch *van Husen*, in: DVBl. 1953, S. 72.

⁸¹ Vgl. *Kraus*, Richter und Völkerrecht, in: *Festschr. f. Laun*, S. 234/235.

⁸² z. B. Akte im Rahmen von Aus- und Durchlieferung, Rechtshilfe, Ausweisung, Asylgewährung, Einbürgerung, Exequatur für Wahlkonsuln. Ihre Qualifizierung als Akte Auswärtiger Gewalt ergibt sich jeweils daraus, daß Adressaten der entsprechenden völkerrechtlichen Normen der auswärtige Staat, seltener zusätzlich auch das Individuum sind; vgl. dazu *Doehring*, *Fremdenrecht*, S. 120. Daß z. B. nach § 9 Abs. 1 RuStG die Einbürgerung unzulässig ist, wenn erhebliche Belange der äußeren Sicherheit oder der zwischenstaatlichen Beziehungen entgegenstehen, zeigt, daß das Einbürgerungsverfahren keine bloß interne Angelegenheit ist.

⁸³ z. B. Beschluß des LVG Düsseldorf vom 26. 10. 1951 — 3 K 72/51 (zit. nach *Obermayer*, in: BayVBl. 1955, S. 131 re. Sp.) betreffend Einbürgerung; mittelbar auch das Urteil des gleichen Gerichts bezüglich der Verweigerung eines Reisepasses (wiedergegeben in BVwGE 3, S. 171 ff.); zu letzterem vgl. *Baade*, a.a.O., S. 112/113.

⁸⁴ Vgl. *Reichel*, a.a.O., S. 30/31.

⁸⁵ Urteil des OVG Münster vom 30. 10. 1961, in: DVBl. 1962, S. 139 ff.

⁸⁶ Urteil des OVG Münster vom 9. 4. 1963, in: DVBl. 1963, S. 731 ff.

⁸⁷ Urteil des BVwG vom 12. 10. 1962, E 15, S. 59 ff.

⁸⁸ Urteil des BVwG vom 27. 2. 1958, in: DVBl. 1958, S. 394; ebenso die Vorinstanzen.

⁸⁹ Das zeigt sich auch darin, daß vom BVwG im Jahre 1967 18, im Jahre 1968 57 und im Jahre 1969 47 Streitsachen aus dem Staatsangehörigkeits-, dem Asylrecht und dem Ausländerrecht erledigt wurden (nach Jahresbericht der BReg. 1969, S. 663).

⁹⁰ Geldt. Fassg. zitiert nach Sammlung des Bundesrechts Nr. 2030 - 9 (Folge 8, S. 98): „Die Vorschriften dieses Gesetzes finden keine Anwendung: 1. ... 2. soweit es sich um das Verhalten eines mit Angelegenheiten des

müssen, Art. 123 Abs. 1 GG. Eine Einschränkung, wie sie bezüglich des Art. 131 WV für zulässig erachtet wurde⁹¹, kann für den Art. 34 GG nicht anerkannt werden; der Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt bliebe auf einem wichtigen Teilgebiet bloße Förmlichkeit, könnte sich der Staat für das Verhalten seiner Beamten im Bereich auswärtiger Angelegenheiten freizeichnen⁹².

Führte die Untersuchung auch zu dem Ergebnis, daß die — von der Exekutive vorgenommenen — Akte der Auswärtigen Gewalt grundsätzlich gerichtlicher Nachprüfung zugänglich sind, soweit sie Individualrechte verletzen können, darf doch nicht übersehen werden, daß es solcher Mitwirkung der Justiz im Vergleich zur Judizierung entsprechender innerstaatlicher Akte stark an Effektivität fehlt⁹³. Hauptgrund dafür ist die Einschränkung des Kreises verletzbarer Rechte⁹⁴ sowie die zum Teil sachbedingte, zum Teil aber auch überdehnte Ausweitung des der Exekutive hier zugestandenen Ermessensbereichs⁹⁵. Eine Privatperson vermag eine gerichtliche Entscheidung, die einen sie unmittelbar berührenden Akt Auswärtiger Gewalt sachlich beanstanden oder korrigieren würde, nur in ganz seltenen Fällen zu erreichen. Der Bewegungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich ist somit auch gegenüber der Judikative besonders weit. Allerdings wird die Überlegung der Regierung, die eigene Entscheidung u. U. vor Gericht rechtfertigen und begründen zu müssen, gewisse Vorwirkungen für ihre Willensbildung selbst haben; insbesondere kann die durch einzelne Gerichtsverhandlungen erzeugte Publizität auch die allgemeine parlamentarische Kontrolle erleichtern.

2. Besondere völkerrechtliche Akte und auswärtige Befugnisse

Befafte sich die voraufgehende Untersuchung vornehmlich mit der Quasi-Verwaltungstätigkeit im auswärtigen Bereich, sollen nachfolgend regierungsähnliche Einzelakte des völkerrechtlichen Verkehrs im Vordergrund stehen.

Da sich „Regierung“ weniger qualitativ, als vielmehr nur nach dem Grad der Bedeutung und der Tragweite für die Staatsführung bestimm-

auswärtigen Dienstes befaßten Beamten handelt und dieses Verhalten nach einer amtlichen Erklärung des (Reichs)kanzlers politischen oder internationalen Rücksichten entsprochen hat.“

⁹¹ Vgl. hierzu *Kreile*, Staatsgerichtsbarkeit, S. 113.

⁹² So *Kraus*, Richter und Völkerrecht, in: Festschr. f. Laun, S. 234; *Kreile*, a.a.O., S. 114.

⁹³ So auch *Baade*, a.a.O., S. 114/115.

⁹⁴ So die eben in FN. 85 und 87 zitierten Entscheidungen.

⁹⁵ So die eben in FN. 86 zitierte Entscheidung.

men läßt⁹⁶, soll zunächst der Bereich der hier mit diesem Begriff gekennzeichneten Akte umrissen werden: Gemeint sind die Anerkennung von Staaten, Regierungen und Aufständischen, die Aufnahme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen, sowie Erklärungen über territoriale Fragen (Inbesitznahme z. B. des Festlandsockels, Besetzung, Annexion von fremdem Staatsgebiet, Ausdehnung der Hoheitsgewässerzone sowie die gegenteiligen Akte), Kundgaben zur Friedenssicherung (Neutralitätserklärung, Gewaltverzicht) und zu Währungs- und Wirtschaftsfragen (Auf- und Abwertung) sowie die Integrationsakte nach Art. 24 GG. Hierher gehört auch die Geltendmachung von Rechten im internationalen Verkehr durch Verhandlungen, vor internationalen Gremien und Gerichten, durch Repressalien, Notwehr- und Selbstschutzmaßnahmen, schließlich durch die Erklärung und die Führung von Kriegen.

In diesem Rahmen zu berücksichtigen ist auch die Mitwirkung innerstaatlicher Gewaltträger oder Organe in zwischenstaatlichen Gremien (in beratenden und beschließenden Organen, in Kommissionen und Gerichten), soweit sich hieraus Rückwirkungen auf die innerstaatliche Machtverteilung ergeben.

Das Grundgesetz beschränkt zwar die Regelung dieses Bereichs auf einige wenige Kompetenzbestimmungen wie Art. 24, 26; 115 a Abs. 5, 115 1 Abs. 2 GG. Bezüglich der übrigen Aufgaben genügt jedoch ein Blick auf die Verfassungspraxis, um zu erkennen, daß die Befugnis, hierüber zu entscheiden, zur Domäne der Bundesregierung gemacht worden ist. Demnach verengt sich die hier zu untersuchende Frage von vornherein darauf, inwieweit der Bundesregierung durch Einflußmöglichkeiten des Bundespräsidenten und des Parlaments innerstaatlich Grenzen gesetzt sind⁹⁷.

a) Grundsätzliche Entscheidungsgewalt der Bundesregierung und Stellung des Bundespräsidenten

Obwohl der Bundespräsident im Rahmen der Gewaltenteilung als Organ der Exekutive zu betrachten ist, ist die besondere Betrachtung seiner Befugnisse gerechtfertigt; denn ihm kommt — wenn auch weniger nach dem Wortlaut des Grundgesetzes, so doch um so deutlicher in

⁹⁶ So veranschaulicht Knöpfle, in: DVBl. 1965, S. 926 re. Sp., S. 927 li. Sp., die Problematik des Art. 65 S. 1 GG dadurch, daß z. B. Auslieferungsanträge in aller Regel reine Ressortssachen ohne politisches Interesse seien, daß sie aber im besonderen Fall, wenn z. B. die Souveränität im Spiel sei oder der Auszuliefernde eine politisch bedeutsame Rolle wahrgenommen habe, ein Politikum, eine „hochpolitische“ Entscheidung sein könnten.

⁹⁷ Dazu, daß die Praxis keinen anderen Blickwinkel zuläßt, vgl. Schlochauer, Öffentliches Recht. S. 104.

der Verfassungswirklichkeit — eine von der Exekutive im eigentlichen Sinn weitgehend distanzierte Funktion zu; er wird daher gern als ein *pouvoir neutre* angesehen⁹⁸. Soweit ihm im auswärtigen Bereich formelle oder sogar materielle Befugnisse zukommen sollten, bestünde ein Ansatz dazu, daß diese von ihm nicht aus dem engeren Blickwinkel eines Exekutivorgans, sondern eines die gesamte Staatsgewalt repräsentierenden und integrierenden selbständigen Organs wahrgenommen würden. Dadurch erführe die „autonome“ auswärtige Entscheidungsgewalt der Bundesregierung eine gewisse Brechung im Sinne der Gewaltenthemmung⁹⁹.

Nach Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG steht dem Bundespräsidenten die völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik im Sinne einer umfassenden Zuständigkeit zur Vornahme aller völkerrechtserheblichen Handlungen zu¹⁰⁰. Demgegenüber wird der Großteil der eingangs genannten Akte auch nach außen selbständig von der Bundesregierung oder dem Auswärtigen Amt gesetzt; aktuelle Beispiele bieten die telegraphischen Erklärungen des *Bundeskanzlers* an die Staats- oder Regierungschefs neu entstandener Staaten, in denen die Anerkennung als Staat ausgesprochen wird¹⁰¹, des weiteren die *Regierungserklärungen*, die diplomatische Beziehungen anknüpfen oder abbrechen¹⁰², ebenso Proklamationen der *Bundesregierung* wie die über die Erforschung und Ausbeutung des deutschen Festlandsockels vom 20. 1. 1964¹⁰³. Beachtet wird das Vertretungsrecht des Bundespräsidenten

⁹⁸ Siehe dazu zunächst 1. Abschn. A. FN. 110; *Seebohm*, in: *Parlamentarischer Rat*, Sten. Berichte II, S. 120; sowie *Dahm*, *Deutsches Recht*, S. 224; *v. Mangoldt - Klein*, Vorbem. III 3 i vor Art. 59 GG; *Bornemann*, Außenminister, S. 35 und S. 157. So wacht die Öffentlichkeit peinlich genau darüber, daß der Bundespräsident jeden Anschein von Parteilichkeit gegenüber den politischen Parteien — insbesondere auch der die Regierung tragenden — vermeidet, obwohl er doch bisher stets aus einer von diesen hervorgegangen ist.

⁹⁹ Daß freilich die Zuerkennung einer selbständigen Entscheidungsbefugnis an den BPräs. die Beweglichkeit deutscher Außenpolitik zusätzlich mindern könnte — ein Zusammenspiel von 3 Organen wäre dann nötig — muß von vornherein im Auge behalten werden.

¹⁰⁰ *Mosler*, *Auswärtige Gewalt*, in: *Festschr. f. Bilfinger*, S. 279 und S. 287; *Menzel*, in: *Bonner Kommentar*, Anm. II 1 zu Art. 59 GG; *v. Mangoldt - Klein*, Anm. III 1 zu Art. 59 GG; *Maunz*, in: *M-D-H*, RN 5 zu Art. 59 GG.

¹⁰¹ Vgl. die Beispiele bei *v. Mangoldt - Klein*, Anm. III 3 e zu Art. 59 GG.

¹⁰² z. B. Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der BRD und Israel am 12. 5. 1965; im Bulletin des Bundespresse- und Informationsamtes vom 14. 5. 1965, S. 665, wurden außer der Regierungserklärung ein *Kommuniqué* und ein Briefwechsel zwischen den beiden Regierungschefs veröffentlicht. Eine Beteiligung oder Vollmacht des Bundespräsidenten wurde nicht erwähnt. Ähnlich vollzog sich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien am 31. 1./1. 2. 1967, vgl. Bulletin 1967, S. 81.

¹⁰³ Veröffentlicht in BGBl. II, S. 104. Vgl. dazu *Frowein*, in: *ZaöRV* Bd. 25, S. 2, der das Fehlen einer Ermächtigung mit Recht kritisiert.

meist nur in den Fällen, die in Art. 59 Abs. 1 S. 2 und 3 GG ausdrücklich genannt sind¹⁰⁴.

Man kann zwar diese Praxis rechtsförmlich damit erklären, daß der Bundespräsident einen Teil der ihm nach Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG zustehenden Erklärungsbefugnisse auf die Bundesregierung bzw. einzelne Mitglieder derselben delegiert hat¹⁰⁵; doch werden zu Recht Bedenken bezüglich des zulässigen Umfangs einer solchen allgemeinen Delegation erhoben. So fordert Maunz schon stets dann eine gesonderte Ermächtigung, wenn sich aus dem völkerrechtlichen Akt unmittelbare Rechtsfolgen für die Bundesrepublik ergeben¹⁰⁶; dies ist freilich angesichts der Besonderheiten des Völkerrechts kaum jemals auszuschließen. Dagegen setzt Klein die Grenze dort, wo es sich um „minder wichtige Akte“ handelt¹⁰⁷. Das Phänomen, daß grundgesetzlich dem Bundespräsidenten zugeschriebene Befugnisse ohne förmliche Übertragung¹⁰⁸ generell von anderen Staatsorganen wahrgenommen werden, läßt sich angesichts dieser Schwierigkeiten allenfalls aus der Doppelstellung der Ausübung auswärtiger Angelegenheiten im Staats- und Völkerrecht verstehen. Das Völkerrecht verlangte wie alle noch wenig entwickelten Rechtssysteme nach einfachen, deutlichen Formen des Rechtsverkehrs; dem entsprach die Abgabe von verbindlichen Erklärungen allein durch eine Person, in der Regel durch das Staatsoberhaupt; dies war angemessen in einer Zeit, wo zwischenstaatlicher Verkehr sich im wesentlichen auf einige wenige hochbedeutsame Akte, vor allem Bündnisse und Erklärungen im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen, beschränkte. Das Staatsrecht kam daher mit der Zuerkennung des *ius repraesentationis omnimodae* lediglich einer Forderung des Völkerrechts nach¹⁰⁹. Nachdem nunmehr der

¹⁰⁴ Und auch hier nur unter Einschränkung auf die bedeutenderen Fälle (Staatsverträge; Empfang von Botschaftern und Gesandten). — *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 60, zieht aber zu Unrecht den Schluß daraus, das GG habe dem BPräs. keine weiterreichende Vertretungsbefugnis einräumen wollen. Dann wäre nämlich Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG überflüssig; so auch *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: *Festschr. f. Bilfinger*, S. 287/288.

¹⁰⁵ So *Maunz*, in: *M-D-H*, RN 5 zu Art. 59 GG; *Menzel*, in: *Bonner Kommentar*, Anm. II 1 zu Art. 59 GG; *Bornemann*, Außenminister, S. 75; *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 72; v. *Mangoldt - Klein*, Anm. III 3 e zu Art. 59 GG, mit weiterem Nachweis.

¹⁰⁶ *Maunz*, a.a.O.

¹⁰⁷ v. *Mangoldt - Klein*, a.a.O.

¹⁰⁸ So bestimmen die Ministerien in § 77 Abs. 2 und 3 der Gemeinsamen GeschO der BMin. Teil II — insofern eine interne Dienstanweisung (*Böckenförde*, Organisationsgewalt, S. 127) — von sich aus, daß für Regierungs- und Ressortabkommen Vollmachten nicht vom BPräs. erholt werden, sondern vom Auswärtigen Amt bzw. dem einschlägigen Minister ausgestellt werden.

¹⁰⁹ So *Kimminich*, Staatsoberhaupt, in: *VVDStRL* Heft 25, S. 68; er weist dabei nochmals ausdrücklich darauf hin, daß es sich nur um eine Repräsentation bei der Erklärung, nicht bei der Willensbildung handle, welche letztere dem Völkerrecht gleichgültig sei, a.a.O., S. 66.

zwischenstaatliche Verkehr enorm angewachsen ist und sich auf nahezu alle Bereiche staatlicher Tätigkeit erstreckt, neigt die Völkerrechtspraxis dazu, eine Vertretung von Staaten durch bestimmte Personen und Organe auch ohne spezielle Ermächtigung durch das Staatsoberhaupt zu akzeptieren¹¹⁰. Die Ausnutzung dieser völkerrechtlich gebotenen Möglichkeit durch die interne Staatspraxis im Wege der Annahme und Duldung einer stillschweigenden Delegation ist daher nicht zu beanstanden, soweit die bisherige Staatsorganisation eben nicht aus staatlich, sondern nur völkerrechtlich begründeten Motivationen anders gestaltet war. Daß dadurch eine Möglichkeit zu innerstaatlicher Gewaltenhemmung entfällt, muß im Interesse völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit und Beweglichkeit hingenommen werden. Der Bundespräsident wird gleichwohl auch in Zukunft die Stelle sein, die gegenüber dem Ausland in Zweifelsfällen verbindlich erklärt, ob das jeweils handelnde Organ für die Bundesrepublik zu sprechen befugt ist¹¹¹.

Eine von vornherein gegenteilige Beurteilung ist dort angebracht, wo dem Bundespräsidenten wie in vergleichbaren innerstaatlichen Fällen Mitwirkungsbefugnisse aus internen Organisationsgründen zugedacht sind. Das Grundgesetz beteiligt den Bundespräsidenten zumindest formell an allen weittragenden Grundentscheidungen des Staatslebens, indem es ihn mit der Prüfung betraut, ob im konkreten Fall die formellen Voraussetzungen des Grundgesetzes dafür erfüllt sind, daß „partieller Wille für den Gesamtstaat verbindlich wird“¹¹². Daß dies

¹¹⁰ Vgl. z. B. *Schlochauer*, a.a.O., S. 108, bezüglich der vom Völkerrecht der BRG. und dem Außenminister zugedachten unmittelbaren Handlungsbefugnisse. Allerdings wird man dieser sich anbahnenden Völkerrechtspraxis noch keinen Rechtscharakter beimessen können, vielmehr liegt noch ein Übergangsstadium vor, so *Fenwick*, *International Law*, S. 459/460; a. A. zumindest bezüglich beschränkter völkerrechtlicher Repräsentationsbefugnisse der Außenminister: *Bornemann*, Außenminister. S. 127/128 u. S. 219/220; der StIGH sah im Ostgrönlandfall den vom dänischen Außenminister ohne spezielle Vollmacht und ohne Ratifikation geschlossenen Vertrag als gültig an (Ser. A/B Nr. 53, S. 71). Diese Auffassung übernahm die International Law Commission der UNO für Art. 6 Abs. 2 des Entwurfs einer Kodifikation des Völkerrechts:

„In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their state:

a) Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty; ...“

(abgedruckt in: *American Journal of International Law* 1967, S. 265; vgl. Anm. 4 der Kommentierung durch die International Law Commission, a.a.O., S. 298).

¹¹¹ Dies erfordert die Rechtssicherheit im Völkerrechtsverkehr; vgl. dazu *Kimminich*, Staatsoberhaupt, VVDStRL Heft 25, S. 69.

¹¹² *Stein*, Staatsrecht, S. 84. So wirkt der BPräs. bei der Bestellung der BRG. und der Bundesbediensteten mit, er stellt den Staat nach außen und nach innen dar (*Glum*, Struktur, S. 149), fertigt die Gesetze aus und tritt in

erst recht für den auswärtigen Bereich zu gelten hat, ergibt sich aus einzelnen ausdrücklichen Bestimmungen des Grundgesetzes¹¹³. Daraus ist die Forderung abzuleiten, daß der Bundespräsident ohne Rücksicht darauf, welche Befugnisse das Völkerrecht Regierungsmitgliedern und sonstigen Staatsorganen beilegt, weiterhin bei völkerrechtlichen Akten von grundsätzlicher Bedeutung gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG beteiligt werden muß¹¹⁴. Beispiele mit denkbarer Aktualität sind eine Neutralitätserklärung¹¹⁵, einseitiger Verzicht auf ehemaliges Reichsgebiet jenseits der Oder-Neiße-Linie oder die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik als eines nicht mehr unter dem Dach eines deutschen Gesamtstaates¹¹⁶ stehenden Staates. Daß diese Forderung der Auffassung des modernen Verfassungsgesetzgebers entspricht, zeigt die Einführung des Art. 115 a Abs. 5 GG, der die Abgabe völkerrechtlicher Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles durch den Bundespräsidenten betrifft¹¹⁷.

Eine derartige Beteiligung bedeutet nicht nur eine dem Gegenstand angemessene äußere Form, sondern nützt auch die besonderen Fähigkeiten eines Organs, das über den tagespolitischen Auseinandersetzungen von Regierung und Parlament steht. Der Bundespräsident kann sich nämlich kraft des Ansehens seines Amtes und seiner Person um

Krisensituationen selbst politisch entscheidend hervor, so Art. 63 Abs. 4 S. 3 i. V. m. Art. 58 S. 2; Art. 68; Art. 81 GG.

¹¹³ Art. 59 Abs. 1 S. 1—3; 82 Abs. 1 i. V. m. 59 Abs. 2; 115 a Abs. 5 GG.

¹¹⁴ So für die Anerkennung neuer Staaten und Regierungen v. *Mangoldt - Klein*, Anm. III 3 e zu Art. 59 GG, u. z. Beteiligung zumindest durch Einholung einer speziellen Ermächtigung, die eine entsprechende Informierung über den beabsichtigten völkerrechtlichen Akt voraussetzt. Ähnlich *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 63, wonach die BReg. — abgesehen von den von der Praxis für sie entwickelten Handlungsbefugnissen — zur wirksamen Willenserklärung auf den BPräs. angewiesen sei.

¹¹⁵ Die notwendig zugleich mit einer Austrittserklärung aus der NATO verbunden sein müßte.

¹¹⁶ So die „Dachtheorie“, vgl. v. *Mangoldt - Klein*, Anm. VI 5 c zur Überschrift des GG, (S. 35), mit Nachweis für weitere Vertreter dieser Meinung; ebenso *Giese*, Besprechung des soeben genannten Werkes, in: AÖR 80, S. 496.

¹¹⁷ Auch die neuere Praxis scheint dies anerkennen zu wollen: So erfolgte die Anerkennung von Gambia durch ein Glückwunschtelegramm des BPräs. (Bulletin des BPA 1965, S. 253); bei der Anerkennung Singapurs, die mit der Erklärung verbunden war, zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereit zu sein, handelte der Bundeskanzler ausdrücklich in Ermächtigung durch den BPräs. (Bulletin des BPA 1965, S. 1123). Im Jahre 1962 erklärten gegenüber Ruanda und Burundi der Bundespräsident (Bulletin des BPA 1962, S. 1026), gegenüber Algerien die Bundesregierung (Bulletin des BPA 1962, S. 1033), gegenüber Jamaika, Trinidad und Tobago der Außenminister (Bulletin des BPA 1962, S. 1226 und S. 1466), die Anerkennung als Staat; die Bundesregierung und der Außenminister handelten dabei auf Grund spezieller Vollmachten durch den Bundespräsidenten. — Die Anerkennung der nach dem Umsturz im Jemen 1962 neugebildeten Regierung dagegen wurde allein im Namen der Bundesregierung ausgesprochen.

Ausgleich zwischen den Staatsorganen bemühen und damit die staatlichen Interessen auf weite Sicht wahren¹¹⁸. Dem ist nicht abträglich, daß Art 59 Abs. 1 S. 1 GG ihm ebensowenig wie Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG¹¹⁹ ein politisches Ermessen einräumt¹²⁰. Rechtlich gesehen ist er darauf beschränkt, die von ihm vorzunehmenden Akte auf ihre formelle Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen; die Frage nach einem materiellen Prüfungsrecht ist wegen der nur geringen Normierung der auswärtigen Angelegenheiten von nicht allzu großer Bedeutung¹²¹. Man kann ihm auch kein endgültiges Veto zubilligen, sondern ihn lediglich für befugt halten, die Akte auf evidente Verstöße gegen Verfassungsregeln und -leitsätze zu untersuchen und gegebenenfalls die Verkündung aufzuschieben, bis er ein Gutachten eingeholt oder die Regierung durch Remonstration zur erneuten Prüfung und Entscheidung veranlaßt hat¹²². Selbst für Ansprachen mit deutlich auswärtigem Bezug hat sich der Bundespräsident zuvor der Billigung durch den Bundeskanzler zu versichern¹²³. Die von verschiedenen Seiten geäußerte Meinung, zur Entscheidung auswärtiger Angelegenheiten sei ein Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundespräsident erforder-

¹¹⁸ Vgl. Bornemann, Außenminister, S. 158. Bachof, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 25, S. 228, veranschaulicht am Beispiel des Gesetzes über den Belegschaftshandel, daß der BPräs. nicht so unmittelbar dem Druck von Interessen ausgesetzt sei, wie das bei anderen Organen, z. B. dem Parlament, der Fall sei.

¹¹⁹ Vgl. dazu oben 1. Abschn. A. II. 2. a) bei FN. 105—107.

¹²⁰ Trotz der fast wörtlichen Übereinstimmung von Art. 59 Abs. 1 GG mit Art. 45 WV steht dem Bundespräsidenten nicht ein gleiches außenpolitisches Mitspracherecht wie dem Reichspräsidenten zu; dies ergibt sich aus der völlig veränderten gesamtpolitischen Stellung des Bundespräsidenten.

¹²¹ Wie eng aber materielle und formelle Verfassungsfragen beieinander liegen, zeigt sich bei den Vorgängen um den EVG-Vertrag:

Bundespräsident Heuß verweigerte die Unterschrift mit dem Hinweis darauf, daß erst verfassungsgerichtlich geklärt werden müsse, ob das Zustimmungsgesetz mit einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit zu ergehen hätte; dies bedingte aber eine Prüfung des Vertrags daraufhin, ob er mit dem bisherigen Wortlaut des GG vereinbar war; vgl. zu den Vorgängen Besson, Außenpolitik, S. 136 ff., insbesondere S. 141.

¹²² Da dem Bundespräsidenten kein Verwaltungsapparat für die Außenpolitik zur Verfügung steht, ist er zur Erreichung eines eigenen „neutralen“ Urteils auf die Einholung von Gutachten angewiesen; damit würde an Stelle der Regierung nicht ein anderes oberstes Staatsorgan, sondern ein staatsrechtlich nicht verantwortlicher Professor entscheiden oder aber der Staatssekretär im Präsidialamt, der den Gutachter gezielt auswählt; so Friesenhahn und Bachof in der Diskussion in: VVDStRL 25, S. 229, bzw. 230. Die bei Gesetzen ausgeübte Praxis, nämlich vorwiegend von Bundesministerien Gutachten einzuholen, wäre hier nicht angebracht, weil es ja gerade um die Prüfung von Exekutivakten geht.

¹²³ So Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 287/288; Glum, Staatsoberhaupt, S. 149.

lich¹²⁴, findet im System des Grundgesetzes keinen Rückhalt, da dieses gerade die politische Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes ausschließen wollte¹²⁵. Insbesondere hat die völkerrechtliche „Vertretungsbefugnis“ dem Bundespräsidenten kein zusätzliches innerstaatlich-politisches Mitwirkungsrecht verschafft¹²⁶.

b) Befugnisse und Einflußmöglichkeiten des Parlaments

Angesichts der Tatsache, daß der Bundespräsident auf die Außenpolitik keinen unmittelbaren Einfluß nehmen kann, obwohl der Wortlaut des Grundgesetzes ihn als Hauptorgan für den Völkerrechtsverkehr erscheinen läßt, stellt sich mit besonderer Eindringlichkeit die Frage, ob wenigstens das Parlament die Allmacht der Exekutive in diesem Bereich dämpfen kann. Daß die Legislativorgane an der Willensbildung zu außenpolitischen Akten beteiligt sein sollten, wäre gerade deshalb besonders angezeigt, weil die Regierung in der Lage ist, mit der Abgabe bestimmter Erklärungen im Außenbereich Wirkungen hervorzurufen, wie sie sonst nur Gesetze haben¹²⁷. Akte des zwischenstaatlichen Verkehrs verpflichten häufig nicht oder nicht allein die Regierung selbst, Handlungen vorzunehmen, die in ihrer eigenen Zuständigkeit stehen, sondern erstrecken unmittelbar den Geltungsbereich von normativen Regelungen auf einen neuen Personenkreis¹²⁸, auf neues Hoheitsgebiet¹²⁹ oder weitere Tatbestände¹³⁰; zuweilen zwin-

¹²⁴ So *Nawiasky*, Grundgedanken, S. 107/108; v. *Mangoldt*, 1. Aufl., Anm. 2 zu Art. 59 GG, unter Rückgriff auf die Weimarer Verhältnisse — die allerdings ihrerseits nicht eindeutig geklärt waren, vgl. dazu *Reichel*, a.a.O., S. 63 —; abgeschwächt von *Klein*, in: v. *Mangoldt - Klein*, Anm. III 3 f zu Art. 59 GG. Mit dem Argument, aus Art. 59 Abs. 1 GG sei eine außenpolitische Regierungskompetenz des Bundespräsidenten abzuleiten, versuchte 1959 eine Gruppe von CDU-Politikern, Konrad Adenauer eine Kandidatur für das „höchste Staatsamt“ erstrebenswerter erscheinen zu lassen; die verfassungsrechtlichen Gegenargumente setzten sich jedoch durch.

¹²⁵ So *Kimminich*, a.a.O., S. 92 Leitsatz 13.

¹²⁶ *Kimminich*, a.a.O., S. 69; vgl. *Maunz*, in: M-D-H, RN 5 zu Art. 59 GG; *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 128; *Reichel*, a.a.O., S. 64; *Bornemann*, Außenminister, S. 162.

¹²⁷ *Leisner*, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 379 ff., nennt als Beispiele für die Schaffung von solchen „situazioni normative“ die Übernahme diplomatischen Schutzes, die Anwendung von Repressalien, die Ausdehnung des staatlichen Hoheitsgebiets (über Land und Meer), sowie die Kriegserklärung und die bedingungslose Kapitulation.

¹²⁸ z. B. durch Einbürgerung.

¹²⁹ z. B. durch Neuerwerb.

¹³⁰ Vgl. z. B. die Wiederanwendungserklärung der BReg. zum Auslieferungsvertrag mit Luxemburg vom 9. 3. 1876, wonach die Rechtshilfeverpflichtung auch bezüglich Angehöriger des ersuchten Staates gelten soll, die sich außerhalb des ersuchenden Staates befinden (Bek. vom 18. 3. 1955, BGBl. II S. 596).

gen sie die Legislative auch, neue Gesetze zu schaffen¹³¹ oder die bestehenden der geänderten Situation anzupassen. Durch ihre umfassenden Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten vermag somit die Exekutive, in den eigentlichen Bereich der Legislative einzudringen, indem sie Tatbestandselemente von Normen setzt oder das Parlament „nötigt“, normative Regelungen mit bestimmtem Inhalt zu erlassen. Es kommt hinzu, daß die innerstaatliche Gewaltverteilung aus den Angeln gehoben wird, wenn eine Gewalt allein im großen Umfang internationale Verpflichtungen eingeht oder Rechtsakte setzt, deren Erfüllung bzw. Folgeakte nicht in ihren eigenen Kompetenzbereich fallen.

Vom Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung her ist klarzustellen, daß die primäre Tätigkeit in auswärtigen Angelegenheiten nicht in die drei herkömmlichen Funktionsarten aufgespalten werden kann. Soweit die Exekutive normative Wirkungen erzielt, liegt keine echte „Gewaltenüberschneidung“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor; es wird vielmehr das grundsätzliche Recht des Parlaments zur aktiven Mitbestimmung übergangen. Daß ein solches bestehen muß, zeigt sich eben daraus, daß die Auswärtige Gewalt nicht im freien Raum agiert und auch nicht nur den Staat als ein abstractum betrifft, sondern notwendig unmittelbare Auswirkungen auf die innerstaatliche Gestaltung des Rechts zeitigt oder zu deren Anpassung durch innerstaatliche Gesetzgebung nötigt, somit auch den einzelnen Bürger berührt.

Die nachfolgende Prüfung verschiedener Bereiche außenpolitischer „Regierungstätigkeiten“ zeigt demgegenüber, daß hier eine echte Kooperation zwischen Exekutive und Legislative nicht verwirklicht ist¹³².

aa) Völkerrechtliche Anerkennung und diplomatische Beziehungen

Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche auswärtige Betätigung ist das Bestehen normaler völkerrechtlicher Beziehungen zu den Partnern im Völkerrechtsverkehr. Wer über die Anerkennung von Staaten und Regierungen¹³³ sowie die Aufnahme und den Abbruch

¹³¹ z. B. den Schutz von Minderheiten, den die Regierung einem auswärtigen Staat gegenüber garantierte, gesetzlich zu verankern.

¹³² Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 70, wonach die meisten einseitigen außenpolitischen Akte auch materiell innerhalb der ausschließlichen Verfügungsbefugnis der Regierung liegen.

¹³³ Vgl. zur Anerkennungspraxis der Bundesregierung soeben in FN. 117; in keinem dieser Fälle wurde der BT in irgendeiner Form an der Willensentscheidung beteiligt. Dabei hat z. B. die Anerkennung eines Nachfolgestaates, dessen Vorgänger Vertragspartner der BRD war, die Wirkung, daß damit zugleich die Verträge als auch im Verhältnis zu dem neuen Staat für die BRD verbindlich erklärt werden; die normativen Vertragsfolgen, die wegen des Untergangs des Altstaates beendet waren, werden also durch

diplomatischer Beziehungen entscheidet, hat es in der Hand, das konkrete Verhältnis zu dem auswärtigen Staat grundlegend neu zu bestimmen¹³⁴. Eine solche Wendung stellte die *Aufnahme* diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion im Rahmen der Moskauer Konferenz vom 9.—13. 9. 1955 dar. In der vom Bundeskanzler geleiteten deutschen Delegation wurde das Parlament durch den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, durch einen Bundestagsvizepräsidenten sowie durch den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrats repräsentiert. Das Schlußkommuniqué¹³⁵, das den Austausch von Botschaftern vorsah, enthielt einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundestages¹³⁶. Gleichwohl war die Entscheidung schon längst, u. zw. ohne den Bundestag gefallen, nämlich als Adenauer sich zu der Moskau-Reise entschlossen hatte¹³⁷.

Daß die Prärogative der Exekutive bei der Entscheidung solcher zentraler Fragen deutscher Außenpolitik nicht allein in der Person Adenauers begründet lag, zeigte sich, als Bundeskanzler Erhard am 14. 5. 1965 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel erklärte und diesen Schritt in der Regierungserklärung als allein seine eigene Entscheidung bezeichnete¹³⁸. Von einer formellen Beteiligung des Bun-

einen Exekutivakt wieder in Kraft gesetzt. Die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR als Staat, zu der sich im Gegensatz zu den bisher genannten Beispielen — die entscheidende Meinungsbildung im BT vollzieht, u. z. durchaus mit Willen der BReg., kann deshalb nicht mit einbezogen werden, weil es sich dabei — zumindest in der Behandlung durch die Staatsgewalt der BRD — noch um ein innerdeutsches Problem handelt; so *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 179, mit Hinweis auf die bisher ü. L. Vgl. hierzu u. a. *Zivier*, *Nichtanerkennung*; *Geiger*, *De facto Anerkennung*; *Krüger*, *BRD und DDR*; *Hacker*, in: *Recht in Ost und West*, 1968, S. 37 ff.; auch *Baade*, *Parlament und Regierung*, S. 101 mit FN 67.

¹³⁴ Welche Folgen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch für das Parlament hat, zeigt der Fall Jugoslawien: Waren in der Zeit vom Herbst 1957 bis 1967 nur eine Vereinbarung und ein vertragsähnlicher Briefwechsel zustandegekommen, wurden in den ersten 1½ Jahren nach der Wiederaufnahme der normalen Beziehungen 6 Verträge, darunter 2 „Gesetzgebungsverträge“ im Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, geschlossen.

¹³⁵ Veröffentlicht im Bulletin des BPA 1955, S. 1445.

¹³⁶ Demgegenüber gab sich der zugrundeliegende Briefwechsel (a.a.O., S. 1446/1447) bereits als endgültig. Die Zustimmung erfolgte am 23. 9. 1955 „einstimmig“, Verhandlungen des BT, Bd. 26, S. 5670 (D).

¹³⁷ Vgl. dazu *Binder*, *Deutschland*, S. 382; ebenso wohl auch *Treviranus*, a.a.O., S. 71 FN 23. — Dies charakterisierte der Abg. *Dehler* (FDP) vor der Abstimmung im BT treffend (Verhandlungen des BT, Bd. 23, S. 5663 [B]): „...Die Moskauer Vereinbarung ist ein Faktum, ist eine politische, ja eine geschichtliche Tatsache. Sie ist in der Welt und läßt sich nicht mehr aus der Welt schaffen. Es ist selbstverständlich, daß der Bundestag die Entscheidung des Chefs der Bundesregierung respektiert und billigt.“

¹³⁸ Veröffentlicht wurden ein Kommuniqué, die deutsche Regierungserklärung und ein Briefwechsel der Regierungschefs; so Bulletin des BPA 1965, S. 665/666.

destages wurde abgesehen¹³⁹. Zwar führte der Abgeordnete Birrenbach die Verhandlungen mit Israel, doch trat er hierbei nicht als Repräsentant des Bundestags hervor¹⁴⁰. Gleichwohl hatte das Parlament auf die eigentliche Entscheidung des Bundeskanzlers, nämlich die Erklärung vom 7. 3. 1965, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anzustreben¹⁴¹, nicht nur durch Äußerungen einzelner Parlamentarier¹⁴², sondern vor allem durch die Aussprache im Plenum¹⁴³ nicht unbedeutenden Einfluß genommen. Das gemeinsame Eintreten der Bundestagsfraktionen für eine Normalisierung der Beziehungen zu Israel hatte den Bundeskanzler trotz der Zerstrittenheit des Bundeskabinetts¹⁴⁴ zu seiner Entscheidung ermutigt.

Die Ereignisse um die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien machte die Problematik einer Beteiligung des Parlaments besonders deutlich; so antwortete auf die mündliche Anfrage, warum die Bundesregierung mit der Wiederaufnahme zögere¹⁴⁵, der Staatssekretär beim Auswärtigen Amt, Jahn:

„... Eine öffentliche Erörterung dieser Frage zu diesem Zeitpunkt wäre daher nicht hilfreich. Die Bundesregierung ist jedoch bereit, die Frage bei gegebener Zeit im Auswärtigen Ausschuß zu erörtern¹⁴⁶.“

Dementsprechend vollzog sich die Aufnahme der Beziehungen ebenso wie bereits im Falle Rumäniens¹⁴⁷ durch eine gemeinsame Erklärung

¹³⁹ In Israel dagegen stimmte das Parlament über die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur BRD ab, die israelische Regierung folgte diesem Beschluß, Bulletin des BPA 1965, S. 381.

¹⁴⁰ Grund für die Betrauung des Abg. Birrenbach war vielmehr seine besondere persönliche Qualifikation für diese Aufgabe.

¹⁴¹ Bulletin des BPA 1965, S. 325.

¹⁴² So die Ansprache des Bundestagspräsidenten vom 15. 2. 1965 im Westdeutschen Rundfunk, Bulletin des BPA 1965, S. 217/218.

¹⁴³ Auf die Stellungnahme des Bundeskanzlers zur Lage in Nahost am 17. 2. 1965 hin, in der dieser besonderen Wert auf den Hinweis gelegt hatte, jeweils vor Entscheidungen in der Nahostpolitik Vertreter der Fraktionen unterrichtet und die Fragen mit diesen abgeklärt zu haben (Verhandlungen des BT, Bd. 57, S. 8103 ff.).

¹⁴⁴ Vgl. hierzu Freudenfeld, Israel, in: Deutschlands Außenpolitik seit 1955, S. 319.

¹⁴⁵ Abg. Hofmann (CDU-CSU), BT-DS V/236 Nr. 25.

¹⁴⁶ In der Fragestunde vom 9. 11. 1967; Verhandlungen des BT, Bd. 65, S. 6720 (D) und S. 6721 (A). In ähnlicher Form stellte Jahn dann am 17. 5. 1968 auf die Anfrage des Abgeordneten Bucher (FDP) nach den Gründen für die übermäßige Verzögerung der Besetzung des Botschafterpostens in Belgrad die Grenzen parlamentarischen Informationsverlangens klar: „... Alle Umstände, die bei einer solchen Personalentscheidung geprüft werden müssen, entziehen sich ... der Diskussion und Erörterung hier im Hause.“ (Verhandlungen des BT, Bd. 67, S. 9488 [D]).

¹⁴⁷ Am 31. 1. 1967, Bulletin des BPA 1967, S. 81.

der beteiligten Regierungen¹⁴⁸, ohne daß zuvor der Bundestag genügend Sachinformation erhalten hätte, um überhaupt fundierte Stellungnahmen zu diesen außenpolitischen Fragen abgeben zu können¹⁴⁹.

Ein gleiches Bild bot auch der bisher einzige Fall des *Abbruchs* diplomatischer Beziehungen durch die Bundesrepublik. Auf den am 14. 10. 1957 geäußerten Entschluß Jugoslawiens, „die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik formell anzuerkennen und zu ihr reguläre diplomatische Beziehungen anzubahnen“¹⁵⁰, antwortete die Note des Bundesaußenministers vom 19. 10. 1957 mit der Erklärung des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen¹⁵¹. Der Bundesaußenminister ließ keinen Zweifel daran, wer den Entschluß zu diesem Schritt gefaßt hatte, nämlich „das Bundeskabinett“¹⁵². Die „Mitwirkung“ des Bundestages hatte sich darauf beschränkt, daß zuvor der Bundesaußenminister Gespräche mit einzelnen Parlamentariern geführt hatte^{153, 154}. Selbst wenn man das Verhalten gegenüber Jugoslawien als bloße Konsequenz der sogenannten Hallstein-Doktrin, also „vorprogrammierter Außenpolitik“, erklären will, ist zu beachten, daß auch dieser Grundsatz nicht vom Bundestag geformt oder mitgeformt worden ist¹⁵⁵.

¹⁴⁸ Vom 31. 1. 1968, Bulletin dds BPA 1968, S. 97.

¹⁴⁹ Der Bundeskanzler gab entsprechende Erklärungen vor dem BT allenfalls erst *nach* Vollzug des völkerrechtlichen Akts ab, so bezüglich Rumäniens am 1. 2. 1967 (Verhandlungen des BT, Bd. 63, S. 4170 f.), zu einem Zeitpunkt also, zu dem das Parlament zwar die Zweckmäßigkeit dieser Schritte ausgiebig diskutieren, an der Sache selbst aber nichts mehr ändern konnte.

¹⁵⁰ So die öffentliche Verlautbarung vom 15. 10. 1957, deutscher Text abgedruckt in: Neues Deutschland 1957, Nr. 245.

¹⁵¹ Bulletin des BPA 1957, S. 1805 f.

¹⁵² v. Brentano in seiner Pressekonferenz vom 19. 10. 1957, abgedruckt in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, III. Reihe, Bd. 3/1957, S. 1777 (= 3. Drittelbd.).

¹⁵³ So v. Brentano, a.a.O. Erst im Rahmen der Regierungserklärung vom 29. 10. 1957 begründete der Bundeskanzler den Schritt der Regierung vor dem BT (Verhandlungen des BT, Bd. 39, S. 24 [D] f.; bezüglich der Aussprache am 5. 11. 1957 siehe S. 36 [D], S. 53 [B], S. 59 [A], S. 76 [D]).

¹⁵⁴ Die dem Schritt der Regierung gegenüber reservierte oder konträre Haltung zeigen die Äußerungen des BT-Präs. Gerstenmaier (CDU) (Rundfunkansprache vom 2. 11. 1957, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, III. Reihe, Bd. 3/1957, S. 1822), des Abg. Ollenhauer (SPD) (Verhandlungen des BT, Bd. 39, S. 53 [C]) und des Abg. Becker (FDP) (Verhandlungen des BT, Bd. 39, S. 55 [B]).

¹⁵⁵ Er ging aus der Botschafterkonferenz mit dem Außenminister am 8./9. 12. 1955 in Bonn hervor (vgl. Grewe, Deutsche Außenpolitik, S. 161), nachdem ihn der Bundeskanzler bereits nach seiner Rückkehr von Moskau am 22. 9. 1955 vor dem BT sinngemäß zum Ausdruck gebracht hatte. Die Oppositionsstellung von SPD und FDP dazu dokumentierte sich 1958 in dem gemeinsamen Antrag im BT, dieser möge die BReg. ersuchen, diplomatische Beziehungen mit Polen aufzunehmen, BT-DS III/82.

Das Verhalten der Bundesregierung in derartigen Fällen läßt immerhin erkennen, daß auch nach ihrer Auffassung Außenpolitik nicht ganz ohne eine Beteiligung des Parlaments getrieben werden und es bei bedeutsamen außenpolitischen Entscheidungen auch hilfreich, zuweilen unerläßlich sein kann, ein weitgehendes Einverständnis und Mitverantwortung des Bundestags für das eigene Vorgehen zu erreichen. Letztlich bestimmen daher Zweckmäßigkeitsüberlegungen sowie die Zugeständnisbereitschaft der Regierung, nicht aber Verfassungsregeln, in welchem Umfang das Parlament an der Ausübung Auswärtiger Gewalt teilnimmt¹⁵⁶. Es fehlt aber auch an Formen für eine echte, frühzeitige Parlamentsmitwirkung, die den Besonderheiten der Außenpolitik, insbesondere der Notwendigkeit, die eigenen Absichten im Interesse der Beweglichkeit bei künftigen Verhandlungen geheimzuhalten, gerecht würden. Zeichen dafür ist die stets lebendige Klage nicht allein der Oppositionsfractionen, die parlamentarischen Gremien würden unzureichend und nicht rechtzeitig genug über die anstehenden internationalen Sachfragen und die von der Regierung vorgesehenen Schritte informiert.

bb) Territoriale Veränderungen

Das Grundgesetz enthält keine Bestimmung darüber, welches Organ zu Erklärungen befugt ist, die den Umfang des Staatsgebiets der Bundesrepublik in seinen äußeren Grenzen¹⁵⁷ verändern¹⁵⁸; insbesondere betrifft Art. 24 Abs. 1 GG nur die Übertragung von einzelnen Hoheitsrechten, nicht aber der gesamten Staatsgewalt innerhalb eines Territoriums¹⁵⁹. Gebietsveränderungen sind derzeit denkbar z. B. auf Grund von Abtretung¹⁶⁰, Okkupation¹⁶¹ oder auf Grund des Beitritts

¹⁵⁶ So im Ergebnis auch *Kreile*, Staatsgerichtsbarkeit, S. 42.

¹⁵⁷ Zur Frage der Neugliederung im Innern sowie zum Verhältnis Bund - Land bei territorialen Veränderungen vgl. *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 261 ff.

¹⁵⁸ Anders Art. 78 Abs. 3 S. 2 WV, wonach Grenzveränderungen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen durften. *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 197, ist daher der Ansicht, das GG weise hier eine Lücke auf, die nur der Verfassungsgesetzgeber ausfüllen könne. Dies ist insofern richtig, als es um Gebietsveränderungen durch einseitige völkerrechtliche Akte geht. Im übrigen hat der Parlamentarische Rat mit der Streichung einer dem Art. 78 Abs. 3 WV entsprechenden Vorschrift des Entwurfs kein Sonderrecht schaffen, sondern Gebietsabtretungen usw. genau wie andere völkerrechtliche Verträge behandelt wissen wollen; so auch *Ule*, in: NJW 1963, S. 1436.

¹⁵⁹ So *v. Mangoldt - Klein*, Anm. III 3 (1. Abs.) zu Art. 24 GG, mit Nachweis für die überwiegende Auffassung.

¹⁶⁰ Da hier beide beteiligten Staaten Willenserklärungen abgeben müssen — der eine den Verfügungsakt, der andere das Einverständnis —, erfolgen Abtretungen allerdings in aller Regel durch Verträge; vgl. *Berber*, Völkerrecht I, S. 338.

anderer als der in Art. 23 GG genannten Teile Deutschlands. Die Bedeutung solcher Akte ergibt sich aus einem Vergleich mit dem Verwaltungsrecht; dort haben Veränderungen im Bestand oder Gebiet von kommunalen Körperschaften für die betroffenen Privatpersonen wegen der Zuständigkeitsneuregelung stets Normqualität¹⁶². Dies gilt in gesteigertem Maß für Änderungen des Staatsgebietes, auf das sich der Geltungsbereich des Grundgesetzes und damit der Bundesgesetze erstreckt¹⁶³. Es ist daher nahezu einhellige Meinung, daß ohne Gesetz keine Gebietsänderung zulässig sei¹⁶⁴. Dementsprechend wurde im Anschluß an den deutsch-französischen Vertrag zur Regelung der Saarfrage¹⁶⁵, dem durch Gesetz zugestimmt worden war¹⁶⁶, mit einem weiteren Bundesgesetz das Grundgesetz im Saarland in Kraft gesetzt¹⁶⁷.

Unterwerfung und Annexion durch die BRD müssen als durch die Bestimmung des Art. 26 Abs. 1 GG ausgeschlossen angesehen werden; denn Ziel eines Krieges darf nach dieser Vorschrift nur die erfolgreiche Selbstverteidigung sein.

¹⁶¹ Herrenloses Gebiet findet sich praktisch nur noch in den Polargebieten — wo allerdings bereits territoriale Ansprüche anderer Staaten aufeinanderstoßen (vgl. *Münch.* in: *Archiv des Völkerrechts* 1958, S. 225/226 und S. 230 ff.) — und auf Himmelskörpern — deren Inbesitznahme (im Sinne effektiver Herrschaftsausübung) freilich noch auf lange Sicht technische Probleme entgegenstehen werden.

¹⁶² So z. B. *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht*, S. 410; *Obermayer*, *Kommunalrecht*, S. 345/346. — *Mayer*, *Bayerische Verfassung*, S. 36/37, betont, daß Gliederungen des Staatsgebietes deshalb nur durch Rechtsnorm vorgenommen werden könnten, weil dadurch auch die Zuständigkeiten der Behörden betroffen würden. Vgl. auch *BVerfGE* 2, S. 307 ff. (S. 313 u. 316 f.), wonach die Änderung von Gerichtsbezirken unter dem Vorbehalt formellen Gesetzes steht.

¹⁶³ Auf die Konsequenz, daß die nationale Gesetzgebung auf ein neues Territorium ausgedehnt wird, weist *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 380, hin.

¹⁶⁴ So *Maunz*, in: *M-D-H*, RN 12 zu Art. 23 GG; a. A. im wesentlichen nur *Kölble*, in: *DöV* 1964, S. 218 mit FN 23, u. z. für die Aufnahme neuen Territoriums.

Im hohen Maße streitig dagegen ist, ob ein einfaches oder ein verfassungsänderndes Gesetz nötig sei und in welcher Form die Länder zu beteiligten seien, deren Gebiet ja automatisch ebenfalls vermehrt oder vermindert werde. Eine Verfassungsänderung halten für nötig u. a. *Klein*, *Übertragung*, S. 26; *Kross*, *Außenminister*, S. 170; *Kraus*, *Auswärtige Stellung*, S. 6; ein einfaches Gesetz genügt nach *Maunz*, a. a. O., und *Schlochauer*, *Öffentliches Recht*, S. 26. Letzterer Auffassung ist jedenfalls soweit der Vorzug zu geben, als es sich um bloße Grenzänderungen im Rahmen der Regelung von Grenzfragen mit Nachbarstaaten oder soweit es sich um den bereits in Art. 23 S. 2 GG vorgesehenen „Beitritt anderer Teile Deutschlands“ handelt.

¹⁶⁵ Vom 27. 10. 1956, *BGBI.* II S. 1589 ff.

¹⁶⁶ Vom 22. 12. 1956, *BGBI.* II S. 1587.

¹⁶⁷ Vom 23. 12. 1956, *BGBI.* I S. 1011. Zu Unrecht unterblieb hierbei eine Gegenzeichnung des Bundesaußenministers; denn mit dem Vertrag allein wurde das Saarland noch nicht Inland. Vielmehr machte die BRD erst in diesem Gesetz mit Wirkung gegenüber Frankreich von der im Vertrag eingeräumten Befugnis zur Ausdehnung ihrer Staatsgewalt Gebrauch.

Eine vergleichbare Aufgabe erfüllt das Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bei einfachen Grenzänderungsverträgen¹⁶⁸.

Hieraus ergibt sich nun, daß der Bundespräsident auch einseitige völkerrechtliche Erklärungen, die den Gebietsbestand der Bundesrepublik berühren, nicht allein auf Veranlassung der Bundesregierung, sondern nur *nach*¹⁶⁹ Zustimmung der Legislativorgane¹⁷⁰ abgeben darf; es kommt ihnen nämlich die gleiche Wirkung wie gebietsändernden Verträgen zu. Die Zustimmung bedarf auch hier der Form eines Gesetzes, das unter der aufschiebenden Bedingung des Wirksamwerdens der völkerrechtlichen Erklärung die Gebietsveränderung ausspricht. Da völkerrechtlich bereits die Erklärung durch das Staatsoberhaupt bindet, würde andernfalls die Notwendigkeit eines Legislativakts ignoriert oder das Parlament zu einem nachträglichen Normsetzungsakt gezwungen, um nicht die völkerrechtlich eingegangene Verpflichtung zur räumlichen Einschränkung oder Ausdehnung der Staatsgewalt zu verletzen.

Demgegenüber erließ die Bundesregierung die Proklamation vom 22. 1. 1964 über die Erforschung und Ausbeutung des deutschen Festlandsockels¹⁷¹, ohne zuvor das Einverständnis mit dem Parlament herder Zuständigkeitsneuregelung stets Normqualität¹⁶². Dies gilt in gestellter zu haben¹⁷². Der Bundestag wurde vielmehr durch die mit der Proklamation geschaffenen Tatsachen genötigt, das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. 7. 1964¹⁷³ zu erlassen, um der von der Bundesrepublik übernommenen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für das Gebiet des Festlandsockels Genüge zu tun. Es ist entgegen verschiedentlich geäußelter Meinung¹⁷⁴ auch

¹⁶⁸ z. B. wurde dem deutsch-belgischen Ausgleichs-Vertrag vom 24. 9. 1956 mit Gesetz vom 6. 8. 1958 (BGBl. II S. 262), dem deutsch-niederländischen Ausgleichs-Vertrag vom 8. 4. 1960 mit Gesetz vom 10. 6. 1963 (BGBl. II S. 458 ff., 463 f.) zugestimmt.

¹⁶⁹ Die Form einer Erklärung unter dem Vorbehalt der Zustimmung erscheint bei einseitigen Akten weder notwendig noch in der Regel üblich.

¹⁷⁰ Auch des BR, da notwendig auch Gebiet und Kompetenzen eines oder mehrerer Länder verändert werden; dementsprechend ergingen die oben in FN. 168 genannten Gesetze jeweils mit Zustimmung des BR.

¹⁷¹ Veröffentlicht zunächst im Bulletin des BPA 1964, S. 146, förmlich dann in: BGBl. II S. 104. Angesichts der Tatsache, daß die Konvention über den Festlandsockel vom 29. 4. 1958 noch nicht in Kraft war, und sich bei den Vorarbeiten dazu unterschiedliche Auffassungen der verschiedenen Staaten gezeigt hatten (vgl. Hoog, Seerechtskonferenzen, S. 47/48), kam der Proklamation trotz ihrer Formulierung als Wiedergabe der „Rechtsauffassung“ der Bundesregierung nicht nur deklaratorische Bedeutung zu (so neben Hoog, a.a.O., S. 48, im Ergebnis auch Frowein, in: ZaöRV Bd. 25, S. 2).

¹⁷² Dem BT war noch nicht einmal ein Gesetzesentwurf bezüglich der Zustimmung zur Konvention vorgelegt.

¹⁷³ BGBl. I S. 497.

¹⁷⁴ z. B. Frowein, a.a.O., S. 4, obwohl er gleichzeitig die durch die Pro-

kein so wesentlicher Unterschied zwischen dem Erwerb von Territorium und der Okkupation des Festlandsockels zu sehen, daß bei letzterer von dem Erfordernis eines Gesetzes zur Eingliederung abgesehen werden könnte¹⁷⁵.

Im Zusammenhang mit der Territorialhoheit stehen auch völkerrechtliche Erklärungen über den Schutz nationaler *Minderheiten*. Solche kommen für die Bundesrepublik im wesentlichen nur gegenüber Dänemark in Frage. So gab die Bundesregierung gegenüber der dänischen Regierung am 29. 3. 1955 eine Schutzerklärung ab und versprach zugleich, sich für eine Abänderung des Bundeswahlgesetzes einzusetzen¹⁷⁶. Mit diesen Erklärungen wurde auch der Bundesgesetzgeber bezüglich seiner Entscheidungsfreiheit gegenüber der dänischen Minderheit festgelegt. Deshalb holte die Bundesregierung die Billigung des Bundestages ein. Wenn der Bundestag auch kaum mehr die Erklärung ablehnen oder modifizieren konnte, nachdem sie ja bereits abgegeben war und sich Dänemark in entsprechender Weise verpflichtet hatte, so wurde doch mit der Vorlegung das grundsätzliche Mitwirkungsrecht des Parlaments anerkannt. Dies bestätigt sich auch darin, daß am 1. 7. 1965 in Bonn ein beratender Ausschuß für Fragen der dänischen Minderheit zusammengetreten ist, in dem Bundestagsabgeordnete die Mehrheit haben¹⁷⁷.

Die Zentralprobleme territorialer Art für die Bundesrepublik liegen in der Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und des Verzichts auf das durch das Münchener Abkommen zum Deutschen Reich geschlagene Sudetenland. Während die Deutsche Demokratische Republik im Abkommen mit Polen vom 6. 7. 1950¹⁷⁸ die Oder-Neiße-Linie als „unantastbare Friedens- und Freundschaftsgrenze“ bezeichnete und damit den Versuch unternahm, die Eingliederung der deutschen Ostgebiete in das Staatsgebiet Polens¹⁷⁹ für endgültig völkerrechtlich verbindlich zu erklären¹⁸⁰, hielt die Bundesregierung für die Bundes-

klamation ausgelöste Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung anerkennt; Köble, in: DöV 1964, S. 219.

¹⁷⁵ So Ipsen, in: DVBl. 1964, S. 407.

¹⁷⁶ BAnz. 1955 Nr. 63, S. 5.

¹⁷⁷ Bulletin des BPA 1965, S. 924. Als Vorbild diente das bereits zuvor in Dänemark geschaffene dänisch-deutsche Kontaktbüro.

¹⁷⁸ Gesetzblatt der DDR 1950, S. 1205; Art. 1: „... Staatsgrenze zwischen Deutschland und Polen ...“.

¹⁷⁹ Abschnitt IX des Potsdamer Abkommens vom 2. 8. 1945 (Amtsblatt des Kontrollrates, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13) stellt die Ostgebiete lediglich unter polnische Verwaltung bis zur endgültigen Regelung in einem Friedensvertrag.

¹⁸⁰ Vgl. insgesamt Lutter, „Oder-Neiße-Friedensgrenze“, insbesondere S. 137 ff.

republik daran fest, daß diese Frage nur durch einen Friedensvertrag geregelt werden könne¹⁸¹. Dabei verzichtete die Bundesregierung ausdrücklich auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt¹⁸². — Bezüglich des Münchener Abkommens stellte die Bundesregierung in der Friedensnote vom März 1966 fest¹⁸³, dieses habe keine territoriale Bedeutung mehr¹⁸⁴.

Die Bundesregierung nimmt also in beiden Fällen für sich in Anspruch, über diese territorialen Fragen völkerrechtlich erhebliche Erklärungen abzugeben. Unbedenklich ist das nur soweit, als die Regierung damit die Auffassung der breiten Mehrheit des Parlaments und nicht nur der Regierungsfractionen wiedergibt. Anders als bei innenpolitischen Auseinandersetzungen wird nämlich die Darlegung eines Rechtsstandpunktes durch Sprecher der Regierung nicht dieser, sondern der Bundesrepublik zugerechnet. Territoriale Ansprüche dürfen aber ebensowenig wie Staatsgebiet selbst ohne Mitwirkung des Parlaments aufgegeben werden.

cc) Erklärungen in Außenwirtschafts- und Sicherheitsfragen

Die Bundesregierung als Kollegium, der Kanzler, der Außenminister, in zunehmendem Maß aber auch für ihre Teilgebiete die Fachminister führen die Außenpolitik. Sie bestimmen durch den Austausch von Noten, in öffentlichen Erklärungen, in Gesprächen bei internationalen Konferenzen und bei den immer zahlreicher werdenden Arbeitsbesuchen¹⁸⁵ sowie durch die Aktivität des Auswärtigen Dienstes und des Bundespresseamtes das politische Klima zwischen den Staaten. Sie zeigen Bereitschaft zu näheren Kontakten und stellen die eigenen Standpunkte und Möglichkeiten klar; sie geben den Anstoß zur Erörterung und Regelung gemeinsamer Probleme oder sind Anlaß für Reaktionen der auswärtigen Staaten. Die Partner im internationalen Ver-

¹⁸¹ z. B. die Erklärung der Bundesregierung vom 15. 4. 1965, Bulletin des BPA 1965, S. 541. Ebenso Bundeskanzler *Erhard* und Bundeskanzler *Kiesinger* in ihren Regierungserklärungen vom 10. 11. 1965 (Verhandlungen des BT, Bd. 60, S. 29) bzw. 13. 12. 1966 (Verhandlungen des BT, Bd. 67, S. 3662 ff.). — Der am 7. 12. 1970 unterzeichnete deutsch-polnische Vertrag wird den Friedensvertragsvorbehalt allerdings nur noch sehr unvollkommen aufrechterhalten, indem in Art. IV frühere Verträge, insbesondere das Potsdamer Abkommen, für unberührt erklärt werden.

¹⁸² So nunmehr auch der deutsch-sowjetische Vertrag vom 12. 8. 1970, worin auf einseitige Veränderung der Grenzen verzichtet wird.

¹⁸³ Verhandlungen des BT, Bd. 61, S. 1608.

¹⁸⁴ Vgl. wegen des Zusammenhangs mit der Beendigung von Verträgen unten 2. Abschn. B. III. 3.

¹⁸⁵ Die im Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich durch den Freundschaftsvertrag vom 22. 1. 1963 sogar institutionalisiert sind.

kehr identifizieren die Haltung der Bundesregierung mit der der Bundesrepublik. Es könnte von ihnen kein Verständnis dafür erwartet werden, daß daneben die Äußerungen eines weiteren Organs zu beachten sein sollten, zu dem sie keinerlei Kontakt haben. Schädlich wäre es, wenn von Seiten der Bundesrepublik völkerrechtliche Einzelakte ergingen — auf Veranlassung des Parlaments —, die mit dem von der Regierung angebahnten allgemeinen zwischenstaatlichen Verhältnis in grobem Widerspruch stünden. Die Mitwirkung des Parlaments kann daher zum einen — abgesehen von gelegentlicher Teilnahme am Zeremoniell, von der Einladung an fremde Staatsmänner, vor dem Plenum zu sprechen, und von sporadischen Reisen von Abgeordneten oder Fraktionsdelegationen¹⁸⁶ — nicht in der Meinungsäußerung gegenüber dem Völkerrechtspartner bestehen, sondern nur in einer Einflußnahme auf das außenpolitische Verhalten der eigenen Regierung. Zum anderen darf eine solche Mitwirkung nicht erst so spät einsetzen, daß die Regierung, selbst wenn sie wollte, nur schwer oder nur zum Nachteil des Staates vom eingeschlagenen Weg abweichen könnte. Eine frühzeitige Festlegung der Regierung auf einen bestimmten Kurs — und dies in einer öffentlichen Debatte oder Entschließung des Plenums — wiederum würde die Regierung einer Überlegenheit des auswärtigen Partners oder Gegners aussetzen, der sich nur schwer zu Zugeständnissen bewegen lassen würde, weil er des Ergebnisses bereits sicher sein könnte.

Nicht zuletzt diese äußeren Hindernisse für eine aktive Mitwirkung des Parlaments an der Führung der Außenpolitik haben dazu geführt, daß der tatsächliche Einfluß der Legislative gering geblieben ist. Dort, wo die internationale Verflechtung am stärksten ist, nämlich im Bereich der *Wirtschaft und des Handels*, setzt allein die Bundesregierung die entscheidenden Zeichen¹⁸⁷. So bestimmt die Bundesregierung über die Änderung der Parität der Deutschen Mark im internationalen Währungssystem¹⁸⁸; sie wird dabei nicht einmal durch Befugnisse der sonst in Währungsfragen dominierenden Bundesbank¹⁸⁹ beschränkt, die

¹⁸⁶ Vgl. hierzu *Treviranus*, Außenpolitik, S. 69/70. Nach v. *Mangoldt-Klein*, Anm. III 3 e (S. 1133), darf der BT bei Entschließungen in völkerrechtlichen und außenpolitischen Fragen sogar als ursprünglicher völkerrechtlicher Vertreter der BRD auftreten. Dem widerspricht, daß sich die Entschließungen des BT nur an die BReg. wenden und damit nur mittelbare Wirkung gegenüber auswärtigen Staaten haben können.

¹⁸⁷ *Ipsen*, Außenwirtschaft, S. 46, spricht von einer überlieferten Tendenz zur „Entfesselung der auswärtigen Gewalt“ auch auf dem Gebiet der Außenwirtschaft.

¹⁸⁸ Zu weiteren Beispielen währungspolitischer Möglichkeiten der Bundesregierung im Bereich der Außenpolitik vgl. *Möller*, Währung und Außenpolitik, S. 18 ff.

¹⁸⁹ §§ 14—18 Bundesbankgesetz vom 26. 7. 1957 (BGBl. I S. 745).

zwar auch zum Bereich der vollziehenden Gewalt gehört, im eigenen Wirkungskreis aber unabhängig ist¹⁹⁰. Gingen der durch Beschluß der Bundesregierung vom 24. 10. 1969 verfügten Aufwertung der Deutschen Mark auch außerordentlich heftige Debatten im Bundestag voraus, waren diese für die endgültige Entscheidung doch nicht bestimmend¹⁹¹; das Verhältnis zwischen der Summe der Abgeordneten, die sich für, und derer, die sich gegen eine Aufwertung aussprachen, dürfte vor und nach der Bundestagswahl des Jahres 1969 gleich gewesen sein¹⁹²; verändert hatte sich nur die Zusammensetzung der Regierung — sie gab den Ausschlag.

Die Handhabung von außenwirtschaftlichen Maßnahmen durch die Regierung stellt heute auch das hauptsächliche Mittel des zwischenstaatlichen Vergeltungsrechts dar. So bewertete der Bundeskanzler die Einladung und den Empfang Ulbrichts zu einem Staatsbesuch durch die Regierung der Vereinigten Arabischen Republik als einen unfreundlichen Akt gegenüber der Bundesrepublik¹⁹³ und beantwortete ihn mit der Einstellung der Wirtschaftshilfe¹⁹⁴. Eine Anregung aus der Mitte des Bundestages, durch die Androhung des Entzugs von Wirtschaftshilfe dritte Staaten von der ausdrücklichen Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als endgültiger Ostgrenze abzuhalten¹⁹⁵, blieb dagegen bei der Regierung ohne Echo.

Die Steuerung der Außenwirtschaft und damit die Bestimmung der Außenpolitik schlechthin¹⁹⁶ durch Ein- und Ausfuhrkontingentierung,

¹⁹⁰ So *Samm*, Bundesbank, S. 41 u. S. 216; *Irrgang*, Rechtsnatur, S. 28 und 106. — Dabei hatte es das Parlament beim Erlaß dieses Gesetzes selbst in der Hand, diese unpopuläre Aufgabe der nicht von wahltaktischen Überlegungen gehemmten Bundesbank anzuvertrauen oder sich selbst ein Mitspracherecht vorzubehalten.

¹⁹¹ Zunächst hatte die „alte“ Regierung durch Kabinettsbeschluß vom 11. 5. 1969 eine Aufwertung grundsätzlich abgelehnt.

¹⁹² Eine pauschalierende Gleichsetzung der SPD- und FDP-Abgeordneten (zusammen vor der Wahl 251, nach der Wahl 254) mit Befürwortern und der CDU/CSU-Abgeordneten (vor der Wahl 245, nach der Wahl 242) mit Gegnern zeigt dies.

¹⁹³ Die volle Konsequenz aus dem Alleinvertretungsanspruch der BReg. wäre allerdings gewesen, das Vorgehen der VAR als völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten zu betrachten.

¹⁹⁴ Vgl. Ziff. 1 der Erklärung vom 7. 3. 1965 (Bulletin des BPA 1965, S. 325). — Als zwischen der DDR und Ceylon die Umwandlung der in Colombo bestehenden Handelsmission in ein Generalkonsulat vereinbart worden war (Archiv der Gegenwart 1964, S. 11109 C), wies die BReg. darauf hin:

„Insbesondere wird es der Bundesregierung dadurch unmöglich gemacht, vor dem deutschen Volke die Fortführung der Wirtschaftshilfe für Ceylon in der beiderseits erhofften Weise zu verantworten.“ (Bulletin des BPA 1964, S. 288).

¹⁹⁵ Abg. *Ertl* (FDP) am 26. 5. 1966 (Verhandlungen des BT, Bd. 61, S. 2069 [B] f.).

¹⁹⁶ Zu dem Instrumentarium an wirtschaftlichen Maßnahmen zur Errei-

durch Zoll- und Subventionsmaßnahmen sowie durch Devisenkontrolle¹⁹⁷ liegt allein in der Hand der Regierung¹⁹⁸. Das Parlament kann mit Hilfe von Gesetzen nur Formen und Möglichkeiten für außenwirtschaftliche Maßnahmen bereitstellen¹⁹⁹, nicht aber Einfluß auf die Anwendung in konkreten Situationen und gegenüber bestimmten Staaten²⁰⁰ oder Staatengruppen nehmen, die durch Rechtsverordnungen oder Einzelanordnungen der Regierung erfolgt. Dementsprechend fiel die Entscheidung über das Röhrenembargo gegenüber der Sowjetunion und anderen Ostblockstaaten im Kabinett²⁰¹; sie blieb bestimmend für die Handelsbeziehungen zu diesen Partnern, bis die Bundesregierung mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags vom 12. 8. 1970 ein Zeichen zur gegenteiligen Entwicklung gab²⁰².

Allerdings bietet die Delegationsnorm des § 27 Außenwirtschaftsgesetz eine Besonderheit gegenüber vergleichbaren Vorschriften: Die Rechtsverordnungen sind unverzüglich dem Bundestag und dem Bundesrat²⁰³ mitzuteilen. Die Bundesregierung muß dem Bundestag Folge leisten, falls dieser innerhalb vier Monate die Aufhebung der Rechtsverordnung oder einzelner Bestimmungen daraus verlangt. Auf diese Weise hat sich der Bundestag ein nachträgliches Vetorecht bezüglich Außenwirtschaftsverordnungen vorbehalten²⁰⁴. Damit wurde eine prak-

chung außenpolitischer Ziele vgl. *Bernholz*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, S. 62 ff., 110 ff., 129 f. usw.

¹⁹⁷ Hierzu *Grewe*, Auswärtige Gewalt, in: *VVDStRL* 12, S. 154/155. Zu Einzelheiten der Zoll- und Devisenpolitik vgl. *Erler*, Wirtschaftsrecht, S. 174. — Seit Aufhebung der Devisenbewirtschaftung hat allerdings die unmittelbare Devisenkontrolle an Bedeutung verloren.

¹⁹⁸ Die dabei allerdings zwar nicht innerstaatlichen, wohl aber supranationalen Beschränkungen unterworfen ist; vgl. die Bestimmungen des EWG-Vertrages in Art. 3, 133, 134; 32, 25 über Zölle und Kontingente.

¹⁹⁹ z. B. im Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961 (BGBl. I S. 481). Konkrete und für die Wirtschaft unmittelbar bedeutsame Regeln finden sich dagegen in der Außenwirtschaftsverordnung der Bundesregierung, die auf Grund des § 27 AWG ergangen ist.

²⁰⁰ z. B. das Südrhodesien-Embargo, dem z. B. § 51 a AWW dient.

²⁰¹ Durch die Rechtsverordnung des Bundesministers für Wirtschaft vom 14. 12. 1962 (Bek. im BAnz. v. 18. 12. 1962, Nr. 238, S. 1).

²⁰² Die rasch darin sichtbar wurde, daß sich westeuropäische Firmen zunächst unter Führung eines deutschen Automobilherstellers und bei Unterstützung durch die Bundesregierung bereit erklärten, in der Sowjetunion ein Werk für Lastkraftfahrzeuge einzurichten, sowie darin, daß Verhandlungen über einen Handelsvertrag aufgenommen wurden.

²⁰³ Auch dann, wenn dieser nicht zustimmen muß.

²⁰⁴ Zwar könnte theoretisch der BT auch ohne diesen Vorbehalt die RVO beseitigen, indem er durch Gesetz die Ermächtigung und (ausdrücklich) die RVO aufhebt, so BVerfGE 22, S. 330 (346); *Schweiger*, in: *Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher*, RN 6 (S. 8) zu Art. 55 BayVerf.; Vorzüge der Regelung des § 27 Abs. 2 AWG sind demgegenüber die Mitteilungspflicht und das Beschlußverfahren, das wesentlich weniger schwerfällig als das Gesetzge-

tikable Lösung dafür gefunden, einerseits die grundsätzliche Einflußmöglichkeit des Parlaments auf diesem Sektor der auswärtigen Angelegenheiten sicherzustellen²⁰⁵ und andererseits die Legislativorgane vor der Arbeitsüberlastung zu schützen, die sich ergäbe, wenn sie sich mit jeder Detailmaßnahme auf diesem Gebiet befassen müßten. Schließlich behielt die Bundesregierung damit die Handlungsfreiheit, in dringenden Fällen ohne vorherige Zustimmung des Bundestags rasch die nötigen Maßnahmen ergreifen zu können²⁰⁶.

Echte, auch verfassungsrechtlich verankerte Teilnahme des Parlaments an Entscheidungen Auswärtiger Gewalt findet sich vor allem in den Angelegenheiten der *äußeren Sicherheit*²⁰⁷. Besonderheiten der Wehrgewalt zeigten sich bereits bei der Betrachtung aus innerstaatlicher Sicht²⁰⁸. Noch stärker sind sie in den Außenbeziehungen ausgeprägt; dies erklärt sich daraus, daß die Wehrgewalt in früheren Zeiten den Hauptteil der Auswärtigen Gewalt darstellte, deren Betätigung sich nahezu im Abschluß von Bündnis- und Friedensverträgen, in Kriegs- und Neutralitätserklärungen sowie in Kapitulation und Waffenstillstand erschöpfte²⁰⁹. Es liegt kein Grund vor, die Tatsache, daß hier schon frühzeitig den Parlamenten echte Mitwirkung, ja eine

bungsverfahren ist; es bedarf nur einer Lesung, § 77 Abs. 1 a. E. GeschOBT; im einzelnen vgl. dazu *Hild. Krüger*, in: DVBl. 1967, S. 929. Hinzu kommt, daß ein Gesetz zumindest aus politischen Gründen meist zugleich eine neue positive Regelung des konkreten Problems bringen müßte, während bei der bloßen Verpflichtung der BReg. zur ganzen oder teilweisen Aufhebung ihrer RVO die Möglichkeit zu eigener neuer Regelung durch die BReg. — allerdings unter Beachtung der Auffassung des BT — verbleibt; eine eigene Regelung durch den BT dürfte zumindest kurzfristig mangels Kenntnis von Detailfragen und Vorarbeiten meist kaum möglich sein.

²⁰⁵ Im Fall des eben genannten Röhrenembargos zeigte sich, daß eine Verordnung der Regierung nicht automatisch auch die Zustimmung der entsprechenden Parlamentsmehrheit findet, so stimmten in der Sondersitzung vom 18. 3. 1963 nicht nur die SPD-Opposition, sondern auch die Koalitionsfraktion der FDP geschlossen gegen die Verordnung der Regierung (nur weil infolge des Fernbleibens der CDU/CSU-Fraktion das Quorum nicht erreicht war, konnte die Abstimmung nicht die Aufhebung der Verordnung zur Folge haben); vgl. im einzelnen *G. Müller*, in: Die Bundestagswahl 1965, S. 55 f.

²⁰⁶ So *Schulz - Leonhardt*, RN 9 zu § 27 AWG; ebenso *Ipsen*, Außenwirtschaft, S. 45.

²⁰⁷ *Sachau*, Wehrhoheit, S. 86 und 114, ordnet der „militärischen Auswärtigen Gewalt“ nur die gewaltsamen Akte gegenüber fremden Staaten zu, dagegen die Maßnahmen im Zusammenhang mit Kriegsbeginn, Kriegsbeendigung, Kriegsverträgen und Angriffsdrohung der „diplomatischen Auswärtigen Gewalt“. Beide Gruppen sollen hier gemeinsam unter dem Aspekt der äußeren Sicherheit betrachtet werden. Daß die interne Kommandogewalt nicht zur Auswärtigen Gewalt zählt, wurde bereits oben 1. Abschn. B. FN. 13 festgestellt.

²⁰⁸ Vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 171—175.

²⁰⁹ Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 66/67.

dominierende Stellung zugestanden wurde, als Ausnahmeerscheinung zu werten²¹⁰; sie sollte vielmehr Anstoß dazu sein, das Parlament auch an den heute das Hauptgewicht bildenden außenwirtschaftlichen Entscheidungen in verstärktem Maß teilnehmen zu lassen. Diese sind nämlich zumindest ebensosehr für das Wohlergehen des Volkes und des Staates ausschlaggebend wie die Dezision über Krieg und Frieden; nicht von ungefähr sind gerade wirtschaftliche Interessengegensätze häufig Anlaß zu kriegerischen Auseinandersetzungen gewesen.

Der Bundestag trifft mit Zustimmung des Bundesrates die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist²¹¹. Bei Verhinderung des Bundestages gehen seine Befugnisse auf den gemeinsamen Ausschuß²¹² über. Die Initiative steht zwar allein der Bundesregierung zu, der Antrag wird aber für entbehrlich gehalten, falls diese am Zusammentritt verhindert ist²¹³. Für die Kriegserklärung selbst bedarf der Bundespräsident zusätzlich der vorherigen Zustimmung des Bundestags, gegebenenfalls des Gemeinsamen Ausschusses, sowie der Gegenzeichnung²¹⁴. Bereits die Feststellung des Verteidigungsfalles hat neben zahlreichen internrechtlichen Folgen auch eine völkerrechtliche Wirkung; da sie voraussetzt, daß der Angriff unmittelbar droht, bringt sie zum Ausdruck, daß nach Ansicht der Bundesrepublik beim Gegner der animus belli vorliege, und daher das Vorhaben des Gegners vom ersten Schritt an den Kriegszustand eintreten lassen werde²¹⁵.

Diese Regelung scheint das Parlament zum Träger der Kriegsgewalt zu machen. Doch weist Treviranus mit Recht auf die Erfahrungstatsache hin, daß es immer und überall die Regierung in der Hand hatte, z. B. durch die Ausübung der Kommandogewalt, durch Anerkennungs- und Neutralitätserklärungen, durch Ultimaten und Abbruch

²¹⁰ Wie es die oben 1. Abschn. B. FN. 66 Genannten tun.

²¹¹ Art. 115 a Abs. 1 S. 1 GG.

²¹² Art. 115 a Abs. 2 GG. Dieser besteht nur aus BT- und BR-Mitgliedern, die nicht zugleich der Bundesregierung angehören dürfen, Art. 53 a Abs. 1 GG.

²¹³ So *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 4 zu Art. 115 a GG; *Menzel*, in: *Bonner Kommentar*, RN 54 zu Art. 115 a. *Herzog*, in: *M-D-H*, RN 40 zu Art. 115 a GG, schränkt dies allerdings dadurch ein, daß dann zunächst eine Nachwahl der Regierung zu versuchen ist, wenn deren Mitglieder beim ersten Angriff ums Leben gekommen sind.

²¹⁴ Weder dem BPräs. noch dem Kanzler steht ein Prüfungsrecht zu; da in der Regel nur fraglich sein kann, ob ein bewaffneter Angriff tatsächlich vorliegt, erhielt die Exekutive andernfalls entgegen Art. 115 a Abs. 5 GG ein Vetorecht; vgl. auch *Herzog*, in: *M-D-H*, RN 92 zu Art. 115 a GG.

²¹⁵ Trotz der III. Haager Konvention kann völkerrechtlich ein Krieg auch ohne Kriegserklärung beginnen und einseitiger Kriegswille zur Anwendbarkeit des Kriegsrechts genügen; so *Berber*, *Völkerrecht II*, S. 90/91. Nur wegen Art. 26 Abs. 1 GG hat die Bundesrepublik mit eigenen Kriegshandlungen abzuwarten, bis der erste Schuß im Rahmen des sicher bevorstehenden Angriffs fällt.

der diplomatischen Beziehungen die Dinge soweit voranzutreiben, daß die Volksvertretung die Unausweichlichkeit der kriegerischen Auseinandersetzung anerkennen mußte²¹⁶. Dabei wird die Exekutive noch dadurch begünstigt, daß die Legislative bezüglich der Information über die Lage an den Grenzen und die Vorbereitungen und Absichten des Gegners auf die Exekutive angewiesen ist. Die Verfassung überträgt dem Parlament zwar die Befugnis, den Frieden zu *schließen*²¹⁷, den Frieden zu *erhalten* vermag aber nur die Regierung. Gleichwohl darf die mäßigende Wirkung nicht unterschätzt werden²¹⁸, die davon ausgeht, daß die Exekutive sich erst des Einverständnisses des Parlaments versichern muß, ehe sie kriegerische Auseinandersetzungen beginnt²¹⁹.

Der Bewegungsspielraum deutscher Kriegsgewalt ist nicht durch Art. 26 Abs. 1 GG allein beschränkt. Die Bundesrepublik hat vielmehr auch von der Befugnis des Art. 24 Abs. 2 GG, sich in ein System kollektiver Sicherheit einzuordnen, Gebrauch gemacht²²⁰: Art. V des Brüsseler Vertrages sieht eine automatische Beistandspflicht im regionalen Bereich der Westeuropäischen Union vor²²¹. Dagegen hat nach Art. 5 Abs. 1 des NATO-Vertrags jedes Mitglied selbst über den *casus foederis* zu entscheiden²²²; gleichwohl wird der Bundestag angesichts der deutschen Bündnisverpflichtungen einen Antrag zur Feststellung des Ver-

²¹⁶ *Treviranus*, Außenpolitik, S. 68.

²¹⁷ Art. 115 I Abs. 3 GG. Der Friedensschluß erfolgt völkerrechtlich durch Vertrag; vgl. zu der gegenüber Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG verstärkten Stellung des Parlaments unten 2. Abschn. B. I. 3. b).

²¹⁸ Hierzu vgl. bereits *Struben*, Von den Landständen, S. 399.

²¹⁹ Eine Lücke in diesem System eröffnet allerdings die Bestimmung des Art. 115 a Abs. 4 GG, die es den einzelnen Exekutiv- und Militärdienststellen überläßt, über das Vorliegen eines Angriffs und die Arbeitsunfähigkeit der Bundesorgane zu entscheiden und durch vorschnelle oder übermäßige militärische Maßnahmen tatsächlich den Verteidigungsfall zu verursachen; vgl. dazu *Herzog*, in: M-D-H, RN 80 zu Art. 115 a GG.

²²⁰ Mit Gesetz vom 24. 3. 1955 (BGBl. II S. 256) ist dem in den Pariser Protokollen vom 23. 10. 1954 erklärten Beitritt zur Westeuropäischen Union und zur Nordatlantikpakt-Organisation zugestimmt worden. Die in Art. 24 Abs. 2 HS 2 GG vorgesehene Beschränkung der Hoheitsrechte konnte nur durch Gesetz erfolgen, weil der Vorbehalt des Art. 24 Abs. 1 GG sich auch auf Abs. 2 erstreckt. Diese besondere Befugnis der Legislative wird wegen des engen Zusammenhangs mit dem Abschluß des völkerrechtlichen Vertrags, in dem das Bündnis vereinbart wird, im 2. Abschn. B. I. 3. b) zu erörtern sein.

²²¹ Vgl. *Hahnenfeld*, Wehrverfassungsrecht, S. 152.

²²² *Hahnenfeld*, a.a.O., bezeichnet die NATO daher als „keine supranationale, wohl aber internationale Organisation“. Entscheidungen des Nordatlantikrates über den Bündnisfall lassen nicht automatisch den Verteidigungsfall nach Art. 115 a Abs. 1 GG eintreten; vgl. *Herzog*, in: M-D-H, RN 98 zu Art. 115, mit weit. Nachw. Umgekehrt gibt die Bündnispflicht kein Eingriffsrecht; vielmehr ist hierzu eine Entscheidung des Nordatlantikrats oder das Einverständnis mit dem angegriffenen Partner nötig, vgl. *Menzel*, in: Bonner Kommentar (Zweitbearbeitg.), RN 41 zu Art. 115 a GG.

teidigungsfalles nicht ablehnen können, wenn der Nordatlantokrat — notwendig einstimmig²²³, d. h. mit der Stimme des deutschen Regierungsvertreters — einen nicht offensichtlich willkürlichen Beschluß gefaßt hat, daß der Bündnisfall vorliege²²⁴. Soweit also der Bundesrepublik eine Entscheidungsfreiheit verblieben ist, liegt diese nicht mehr beim Parlament, sondern in Form des Vetorechts bei der Regierung^{225, 226}.

Akte der „militärischen Auswärtigen Gewalt“, so der Einfall in das Gebiet eines fremden Staates, die Bombardierung eines solchen Gebietes, der Angriff auf Personen, Schiffe und Flugzeuge eines fremden Staates sowie die Durchführung einer Seeblockade gegenüber den Küsten und Häfen eines anderen Staates²²⁷, unterliegen von vornherein allein der Kommandogewalt des Bundeskanzlers²²⁸, soweit im Ernstfall nicht ohnehin die operative Führung der der NATO zugeteilten deutschen Streitkräfte von den alliierten Kommandobehörden übernommen würde. Gleiches gilt für rein militärische Abmachungen wie Waffenruhe, Gefangenenaustausch und Kapitulation²²⁹.

Es zeigt sich damit, daß insgesamt gesehen das Parlament auch in Fragen der äußeren Sicherheit keinen ernsthaften Einfluß gewinnen könnte.

dd) Die Mitwirkung von Bundesorganen in zwischenstaatlichen Institutionen

Die Präambel²³⁰ und Art. 24 GG²³¹ enthalten den im Vergleich zu bisherigen Verfassungen neuartigen Verfassungsauftrag, die staatliche

²²³ Da die NATO-Staaten souveräne und gleichberechtigte Staaten sind.

²²⁴ So *Herzog*, in: M-D-H, RN 98 (5. b) zu Art. 115 a GG.

²²⁵ *Herzog*, a.a.O., weist darauf hin, daß bei einem plötzlichen Angriff kaum der NATO-Konferenzweg verbleiben dürfte, vielmehr nur der NATO-Kommandoweg; das bedeutet, daß der NATO-Oberbefehlshaber in Europa als US-Offizier den Einsatzbefehl vom Präsidenten der USA erhielte, letztlich also auch die Bundesregierung nicht über Krieg oder Frieden mitzubestimmen hätte.

²²⁶ Die Fragen des Waffenstillstands und des Friedensschlusses gehören in den Bereich der unten, 2. Abschn. B., behandelten völkerrechtlichen Verträge. An dieser Stelle wäre allenfalls die einseitige bedingungslose Kapitulation durch den militärischen Oberbefehlshaber zu nennen; zu den möglichen Folgen für den Bestand des Staates und die Stellung des Parlaments vgl. *Leisner*, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 381.

²²⁷ Aufzählung nach *Sachau*, Wehrgewalt, S. 119.

²²⁸ Art. 115 b GG. Die aus der Befehls- und Kommandogewalt des Verteidigungsministers in Friedenszeiten fließenden Kompetenzen — vgl. die Zusammenstellung bei *Dürig*, in: M-D-H, RN 21 zu Art. 65 a GG — tangieren nicht auswärtige Angelegenheiten.

²²⁹ So *Dürig*, in: M-D-H, RN 15 zu Art. 115 b GG.

²³⁰ *Clauder*, Grundlegung, S. 24.

²³¹ *Vogel*, Internationale Zusammenarbeit, S. 47 f.

Souveränität zugunsten einer Integration in Staatengemeinschaften selbst zu beschränken²³². Der Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 GG erweckt den Anschein, daß die Übertragung von Hoheitsrechten allein durch die Legislative vorgenommen werden könnte. In Wirklichkeit aber stellt diese Vorschrift — soweit es um Kompetenzfragen geht — lediglich eine formelle Ergänzung zu Art. 59 GG dar, weil eine neue mit Hoheitsbefugnissen ausgestattete zwischenstaatliche Einrichtung nur durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschaffen werden kann²³³, dieser aber ohnehin der parlamentarischen Zustimmung durch Gesetz bedarf²³⁴. Bei der Untersuchung des Vertragsschlußverfahrens wird daher die Frage der Zuteilung der Integrationskompetenz zu berücksichtigen sein.

Die Bundesrepublik hat sich dem Verfassungsauftrag entsprechend an zahlreichen internationalen Organisationen beteiligt²³⁵. Diese sind danach zu unterscheiden, ob ihnen Hoheitsrechte zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind — das sind vornehmlich die europäischen Gemeinschaften — oder ob sie nur beim Zusammenwirken der souveränen Mitglieder handeln können, so die UN-Unterorganisationen, die NATO und die Westeuropäische Union. Die Tätigkeit deutscher Organe gegenüber und in letzteren stellt Ausübung Auswärtiger Gewalt in herkömmlicher Form dar. Anders ist dies, soweit deutsche Vertreter in Organen der ersteren Sitz und Stimme haben²³⁶: Sie üben hier eigene Hoheitsbefugnisse der betreffenden Gemeinschaften aus, nicht aber nach außen gerichtete Staatsgewalt der Bundesrepublik. Gleichwohl bedeutet diese Befugnis eine Verstärkung der innerstaatlichen Machtstellung des Bundesorgans, das einzelne seiner Mitglieder in diese zwischenstaatlichen Gremien entsendet; denn deren Entscheidungen binden die Organe der Bundesrepublik, insbesondere vermögen sie unmittelbar innerstaatlich verbindliches Recht zu setzen²³⁷, das dem nationalen zudem vorgeht²³⁸.

²³² Vgl. auch Art. 11 HS 2 der Verfassung der Italienischen Republik vom 1. 1. 1948.

²³³ Vgl. zum Zusammenhang zwischen Art. 24 Abs. 1 und 59 GG Angerer, Auswärtige Gewalt, S. 218.

²³⁴ Da er in jedem Fall zumindest die politischen Beziehungen des Bundes regelt, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Vgl. dazu, daß neben dem Vertragsgesetz noch ein besonderes Gesetz notwendig ist, das in Erfüllung des Vertrages den Hoheitsverzicht erklärt, Maunz, in: M-D-H, RN 15 zu Art. 24 GG.

²³⁵ Vgl. die Zusammenstellung von Grosse, Pakte — Fronten — Unionen 1958, Beilage zum Bulletin des BPA vom 10. 9. 1965.

²³⁶ So Angerer, a.a.O., S. 239/240.

²³⁷ Die Verordnungen nach Art. 189 Abs. 1, 2 EWG-Vertrag und Art. 161 Abs. 1 EAG-Vertrag sowie die allgemeinen Entscheidungen nach Art. 14 Abs. 1, 2 EGKS-Vertrag stellen Rechtsnormen dar, die auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten ohne besonderen staatlichen Anwendungsbefehl wie Gesetze gelten, so daß Rechte und Pflichten für den einzelnen daraus entstehen

Es ist weder innerhalb der gemeinsamen Organisation der europäischen Gemeinschaften eine Gewaltenteilung nach sachlichen Funktionen durchgeführt²³⁹, noch bei der Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane versucht worden, der Funktionsverteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten Rechnung zu tragen. Das hauptsächliche Rechtsetzungsorgan, der Rat, besteht aus je einem *weisungsgebundenen* Regierungsmitglied eines jeden Vertragsstaates²⁴⁰. Damit entscheidet — soweit der Bundesrepublik Mitwirkung verblieben ist — die Bundesregierung, nicht aber der Bundestag, welche Normen in Form von Gemeinschaftsrecht unmittelbar in der Bundesrepublik gelten. Die Mitglieder der Kommission, des „Motors der Integration“²⁴¹, sind zwar weisungsungebunden, doch werden auch sie von den Regierungen der Mitgliedsstaaten ernannt²⁴². Selbst bei der Berufung der Richter des Europäischen Gerichtshofes sind allein die Regierungen beteiligt²⁴³.

Es hat sich somit eine Machtverlagerung zugunsten der Exekutive angebahnt, die sich mit fortschreitender Integrierung noch mehr verstärken wird. Ein Ausgleich ließe sich nur dadurch erzielen, daß der

können. Die Richtlinien nach Art. 189 Abs. 1, 3 EWG-Vertrag und Art. 161 Abs. 1, 3 EAG-Vertrag und die Empfehlungen nach Art. 14 Abs. 1, 3 EGKS-Vertrag bedürfen noch der Umsetzung in nationales Recht, bestimmen also nur mittelbar die innerstaatliche Gesetzgebung. Vgl. dazu im einzelnen u. a. Zuleeg, Aufbau und Rechtsakte, S. 38/39; Morand, Législation, S. 9 ff., 273; v. Meibom, in: BB 1959, 127 ff.; Steiger, Rechtsetzung, S. 150 ff.; Heß, Montanunion, insbes. S. 96 ff.; Rabe, Rat und Kommission, insgesamt.

²³⁸ So nach Seidel, Gemeinschaftsrecht, S. 47, kraft konkludenter Vereinbarung. A.A. Arnold, Rangverhältnis, S. 258, wonach das bestehende Recht diese Frage offen läßt.

²³⁹ Obwohl die Verfassung sämtlicher Mitgliedstaaten darauf aufbaut. Dem parlamentarischen Organ, der Versammlung, steht keine echte Legislativbefugnis zu; beim Rat und der Kommission als exekutivartig-strukturierten Organen konzentrieren sich Rechtsetzungs- und Vollzugsaufgaben; nur die „dritte Gewalt“ ist deutlicher abgesetzt und allein dem EuGH zugeteilt. Vgl. hierzu Zuleeg, a.a.O., S. 35/36; Heß, a.a.O., S. 188 ff., der nachweist, daß sich diese Kompetenzverteilung befriedigend in ein neues System der Dreiteilung einordnen läßt, wie es Loewenstein, Verfassungslehre, S. 39 ff., entwickelt hat.

²⁴⁰ Art. 146 Abs. 1 EWG-Vertrag, Art. 116 Abs. 1 EAG-Vertrag, Art. 27 Abs. 1 EGKS-Vertrag.

²⁴¹ Als den sie sich selbst versteht; so Zuleeg, a.a.O., S. 36. Mit Hilfe eines mit besonderer Bindungswirkung ausgestatteten Initiativrechts nimmt sie sehr einflußreich an der Rechtsetzung teil, vgl. z.B. Art. 149 EWG-Vertrag.

²⁴² Art. 158 Abs. 1 EWG-Vertrag, Art. 127 Abs. 1 EAG-Vertrag, Art. 10 Abs. 1 EGKS-Vertrag.

²⁴³ Art. 3 des Abkommens über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften i.V.m. Art. 167 Abs. 1 EWG-Vertrag und Art. 137 EAG-Vertrag. Demgegenüber werden die Bundesverfassungsrichter allein vom Parlament (BT und BR) bestellt, Art. 94 Abs. 1 GG; bei der Berufung der Bundesrichter wirkt es entscheidend mit, Art. 95 Abs. 2 GG.

Versammlung, der heute kaum materielle Befugnisse zustehen²⁴⁴, echte Legislativ- und Kontrollaufgaben zugeteilt würden; hierzu bedürfte es einer Abänderung der Verträge, die aber — wie sich noch zeigen wird — gerade nur von den Regierungen eingeleitet werden könnte²⁴⁵.

II. Kontrolle der Ausübung Auswärtiger Gewalt durch das Parlament

1. Allgemeine „parlamentarische Kontrolle“

In dem untersuchten Bereich der auswärtigen „Verwaltungs“- und „Regierungs“-Tätigkeit zeigten sich nur wenige Ansatzpunkte dazu, daß der Wille des Parlaments die Äußerungen der Staatsgewalt im internationalen Bereich aktiv mitbestimmen könnte. Selbst dort, wo dem Bundestag Kompetenzen vorbehalten sind, bleibt ihm im konkreten Fall oft kein echter Entscheidungsspielraum, da die Regierung in aller Regel zuvor schon Fäden im zwischenstaatlichen Bereich geknüpft haben wird, die zu zerreißen dem Parlament nicht gut möglich ist. Angesichts dieser Tatsache geht die Regierung kein Risiko ein, wenn sie bisweilen bei schwerwiegenden Entscheidungen nach außen hin das Parlament zuzieht und an der Verantwortung beteiligt.

Nicht nur wer — wie das hier geschieht — in der Ausübung Auswärtiger Gewalt eine gemeinsame Aufgabe von erster und zweiter Gewalt sieht, sondern auch, wer sie als exekutivisch qualifiziert, wird wenigstens eine effektive parlamentarische Kontrolle gerade in diesem Bereich für erforderlich halten. Es bestätigt sich nämlich, daß die Mehrzahl der einseitigen völkerrechtlichen Handlungen der Bundesregierung nicht ohne Rückwirkung auf die Gesetzgebungsarbeit bleibt; dies führt zwar nicht zu einer Aushöhlung der Legislativbefugnisse der Volksvertretung, wohl aber zu einer nicht unbeachtlichen Beschränkung²⁴⁶. Statt jedoch durch besondere Intensität einen Ausgleich für diese Schmälerung des politischen Gewichts der Legislative zu bieten,

²⁴⁴ In die Versammlung entsendet der BT 36 Abgeordnete (Art. 1 des Abkommens über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften i. V. m. Art. 138 EWG-Vertrag und Art. 108 EAG-Vertrag). — Bezüglich des geringen Ausmaßes der Kontrollbefugnisse der Versammlung gegenüber der „Exekutive“ der Gemeinschaften, sowie der Haushaltskontrolle und der Mitwirkung an der Gesetzgebung vgl. *Forsyth*, *Parlament*, S. 86 ff., S. 106 ff. und S. 120 ff., sowie *Heidelberg*, *Das Europäische Parlament*, S. 35 ff.

²⁴⁵ Es dürfte daher letztlich nicht nur an dem vielfach behaupteten Widerstand Frankreichs (so *Zuleeg*, a.a.O.) liegen, daß mit einer wesentlichen Ausdehnung der Befugnisse des Europäischen Parlaments in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.

²⁴⁶ So *Baade*, *Parlament und Regierung*, S. 103.

zeigt auch die allgemeine parlamentarische Kontrolle²⁴⁷ in bezug auf die auswärtige Tätigkeit der Regierung empfindliche Schwächen²⁴⁸. Der Bundestag hat insbesondere die ihm zustehenden Möglichkeiten²⁴⁹ nicht im genügenden Maß wahrgenommen²⁵⁰.

Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, daß das Parlament gerade in Angelegenheiten mit auswärtigem Bezug fast ausschließlich auf Unter-
richtung durch die Regierung, die „informierte Gewalt“²⁵¹, angewiesen ist. Der Vorwurf unzureichender Informierung²⁵² wird der Regierung vor allem von den Oppositionsfraktionen fast stets gemacht, wenn es um wichtige außenpolitische Entscheidungen geht²⁵³. Die verhältnismäßig geringe Anzahl von Anfragen mit außenpolitischem Thema²⁵⁴ wird verständlich, wenn man beachtet, wie wenig gerade hier konkrete Aussagen von Regierungsvertretern zu erlangen sind; vielfach wird die Antwort mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Geheim-

²⁴⁷ Die im deutschen Verfassungsbereich neben der Gesetzgebungstätigkeit als die Hauptaufgabe des Parlaments betrachtet wird; so für viele *Leibholz*, Kontrollfunktion, S. 57. Dagegen reiht *Bagehot*, Constitution, S. 118, diese beiden Aufgaben ohne Hervorhebung unter andere ein: 1. The elective function; 2. the expressive function; 3. the teaching function; 4. the informing function; 5. the function of legislation.

²⁴⁸ Wie die empirische Untersuchung der Kontrolltätigkeit des BT in den Jahren 1963/1964 durch *Ellwein - Görlitz - Schröder*, in: *Parlament und Verwaltung*, 1. Teil, S. 199 ff., ergibt, war das Verhalten der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten — abgesehen von EWG-Fragen und dem Einzelfall des Röhrenembargos gegen die Ostblockstaaten — praktisch nicht Gegenstand gezielter parlamentarischer Kontrolltätigkeit.

²⁴⁹ Vgl. oben 1. Abschn. A. II. 3.

²⁵⁰ *Baade*, a.a.O., S. 83. Noch stärker formuliert es *Ellwein*, Regierungssystem, S. 138/139: der BT habe sich seit langem seines außenpolitischen Mitspracherechts begeben.

²⁵¹ *Leisner*, in: *JZ* 1968, S. 729.

²⁵² *Treviranus*, a.a.O., S. 72: „Eine laufende, alle wesentlichen außenpolitischen Vorgänge und vertraulichen Verhandlungen wiedergebende Unter-
richtung findet in keinem Großstaate statt, wie überall lebhaft beklagt wird.“

²⁵³ Solche Vorwürfe begleiteten vor allem die Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion im Jahre 1970. Sie waren laut geworden z. B. auch in der Aussprache vom 17. 2. 1965, u. z. von Seiten der Abgeordneten *Erlor* (SPD) — Verhandlungen des BT, Bd. 57, S. 245 ff., S. 8113 (D) — und *Mommer* (SPD) — Verhandlungen des BT, Bd. 57, S. 8123 (B) —.

²⁵⁴ Für das Jahr 1967 ergab sich z. B. folgendes Verhältnis:

Art der Anfragen	insgesamt	den Geschäftsbereich des Ausw. Amtes betreffend
Große	19	1
Kleine	116	9
Mündliche	2834	208

Zusammengestellt nach den Angaben in: Verhandlungen des BT — Drucksachen und Stenoberichte.

haltung oder auf das Schweben der Verhandlungen umgangen²⁵⁵, oder aber es werden Ausführungen lediglich im geschlossenen Kreis des Auswärtigen Ausschusses in *Aussicht* gestellt²⁵⁶. Der Auswärtige Ausschuß ist auch tatsächlich die Institution, mit deren Hilfe das Parlament noch am ehesten Einfluß auf die Außenpolitik gewinnen kann. Der Ausschuß wird gewöhnlich von der Exekutive am besten informiert²⁵⁷. Er vereint die Experten des Parlaments. Seinen Beschlüssen kommt zwar keine Bindungswirkung gegenüber der Exekutive zu, wohl aber zuweilen entscheidender politischer Einfluß²⁵⁸.

Weniger als bezüglich anderer Ressorts vermag die Budgetkontrolle richtungsweisend auf die Außenpolitik einzuwirken. Zwar ist die Ausübung Auswärtiger Gewalt mit hohen Kosten verbunden²⁵⁹; der Einzelplan gibt dem Parlament und insbesondere dessen Ausschüssen auch durchaus Anlaß und Möglichkeit, Änderungen anzubringen²⁶⁰; doch da die Aufwendungen in der Hauptsache für Personal und sachliche Einrichtungen anfallen²⁶¹, weniger aber *Mittel* der Außenpolitik sind, ist auf diese selbst nur in geringem Maß durch Erhöhung oder Kürzung der Ansätze Einfluß zu nehmen²⁶².

²⁵⁵ So antwortete der Staatssekretär Jahn auf die Frage, in welchem Bereich die Regierung die Einfuhr von Gütern aus Jugoslawien erhöhen wolle:

„... glaube ich nicht, daß es in einem Stadium wie dem jetzigen zweckmäßig wäre, darüber im Detail jetzt schon etwas zu sagen, weil da ja zu einem wesentlichen Teil auch Gegenstand der Verhandlungen sein muß.“

(Verhandlungen des BT, Bd. 65, S. 6722). Vgl. auch oben in FN 146. Vgl. weiterhin das von Baade, a.a.O., S. 114 mit FN 96, erwähnte Beispiel des Konkordatsprozesses, in dem die Bundesregierung eine Rechtspflicht, diplomatischen Schriftwechsel dem BVerfG vorzulegen, in Abrede stellte (Konkordatsprozeß Bd. IV, S. 1501); ebenso schon im Streit um das Kehler-Hafen-Abkommen (BVerfGE 2, S. 347 ff.). So hat auch die vor der Aufnahme der Verhandlungen über den EVG-Vertrag erörterte Absicht, diese Verhandlungen geheimzuhalten, die Entscheidung des damaligen Innenministers Heineemann, von seinem Amt zurückzutreten, beeinflußt; vgl. Wildenmann, Macht, S. 118.

²⁵⁶ Vgl. das Beispiel oben S. 94.

²⁵⁷ Was durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen begünstigt wird.

²⁵⁸ So Schäfer, Bundestag, S. 106.

²⁵⁹ Für 1969 1 243 000 000 DM, u. z. ohne die Kosten der Entwicklungshilfe.

²⁶⁰ Treviranus, Außenpolitik, S. 79/80 spricht davon, daß die Neigung der Ausschüsse, ihr Interesse vorwiegend solchen sekundären Problemen zuzuwenden, als Geste des ohnmächtigen Aufbegehrens gegen eine inhaltlich nicht angreifbare Außenpolitik zu verstehen ist.

²⁶¹ Daß für das Auswärtige Amt jährlich ein Geheimfonds (Kap. 0502, Titel 69 — in einer Größenordnung um 8 000 000 DM) bewilligt wird, hat dadurch an Besonderheit verloren, daß der BT die Jahresrechnung über diese Ausgaben der Prüfung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes unterwirft, dessen Erklärung die Grundlage für die Entlastung bildet.

²⁶² Am ehesten ist dies noch im Rahmen der Entwicklungshilfe und der

Zwar sind im Zusammenhang mit bedeutenden außenpolitischen Fragen lebhaft Debatten im Plenum geführt und wegweisende Entschlüsse verabschiedet worden²⁶³. Doch kommt ihnen in jüngster Zeit nicht mehr der Einfluß zu²⁶⁴, den sie z. B. noch bei der Auseinandersetzung um die Wiederbewaffnung hatten²⁶⁵. Das zeigt schon die regelmäßige Terminierung solcher Aussprachen *nach* dem Zeitpunkt, zu dem die Regierung bereits völkerrechtlich wirksam gehandelt hat²⁶⁶. Solche nachträglichen Debatten können zwar der Leistungskontrolle²⁶⁷, nur wenig aber der Richtungskontrolle²⁶⁸ dienen. Die Forderung, daß sich außenpolitische Macht der Exekutive auf den Konsens des Parlaments zu stützen habe²⁶⁹, wurde sonach in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik nur unzulänglich erfüllt.

2. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Prüfstein dafür, ob ein generelles Mitwirkungsrecht des Parlaments bezüglich der Entscheidung von auswärtigen Angelegenheiten besteht, ist die Frage nach der Judizierbarkeit auswärtiger Regierungsgewalt. Sie stellt sich in zweifacher Richtung, nämlich: Vermag das Parlament zum einen die Beachtung von ihm zustehenden Befugnissen durch die Exekutive im Verfassungsrechtstreit durchzusetzen und kann es zum anderen unabhängig davon das Bundesverfassungsgericht dazu ver-

Kulturarbeit im Ausland möglich. Schwerpunkte für die Außenpolitik lassen sich aber kaum durch Haushaltsmaßnahmen bilden. Die Bewilligung von Mitteln für die Eröffnung neuer Konsulate oder die Schaffung oder Streichung von Planstellen bei einzelnen diplomatischen Vertretungen können nur unvollkommen Zeichen für eine Intensivierung oder Abschwächung der Kontakte zu einem bestimmten Staat setzen.

²⁶³ Vgl. z. B. die bei Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 17 ff., aufgeführten Beispiele Nr. 1—5, sowie insgesamt eingehend zur Bedeutung der außenpolitischen Erklärungen Hienstorfer, Auswärtige Gewalt, S. 141 ff.

²⁶⁴ So Leibholz, Kontrollfunktion, S. 67.

²⁶⁵ Vgl. Wildenmann, Macht, S. 242/243. Ausdruck für die Intensität dieser vor allem von Abgeordneten und Fraktionen des BT getragenen Auseinandersetzung ist die Dokumentensammlung: Der Kampf um den Wehrbeitrag.

²⁶⁶ So in den oben, 2. Abschn. A. I. 2. b) aa), aufgeführten Fällen der Aufnahme und des Abbruchs diplomatischer Beziehungen.

²⁶⁷ Der Leistungskontrolle bezüglich der Außenpolitik kam deshalb bisher nicht die Bedeutung zu, die man von ihr erwarten könnte, weil den Wählern in aller Regel innenpolitische Fragen wichtiger waren und deshalb zu Hauptthemen in Wahlkämpfen gemacht wurden.

²⁶⁸ Diese Unterscheidung wurde von Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 605, geprägt.

²⁶⁹ Um die Formel Wildenmanns „Macht und Konsens“ — die auf das Verhältnis von Staatsgewalt und Volk bezogen ist (a.a.O., S. 1) — auf das notwendig besondere Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im außenpolitischen Bereich zu übertragen.

anlassen, einseitige völkerrechtliche Handlungen der Regierung auf die materielle Vereinbarkeit mit der grundgesetzlichen Ordnung hin zu überprüfen.

a) Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG

Das Grundgesetz eröffnet nur für die erstere Frage den Weg vor das Verfassungsgericht, nämlich in Form des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG. Zulässigkeitsvoraussetzung ist, daß das Parlament durch eine außenpolitische Maßnahme der Bundesregierung in seinen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet wird, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Es kann also nur die Beachtung der Kompetenzen der Legislative, nicht aber der materielle Gehalt des einzelnen Rechtsaktes überprüft werden. Die Verletzung ungeschriebener verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten kann gerügt werden²⁷⁰. Daher wäre der Organstreit an sich geeignet, das vom hier vertretenen Gewaltenteilungsprinzip geforderte Mitwirkungsrecht der Legislative auch insoweit sicherzustellen, als es nicht — wie in Art. 24, 26 Abs. 1, 59 Abs. 2, 73, 115 a, 115 1 Abs. 3 GG — verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat²⁷¹. Der Bundestag könnte sonach die verfassungsgerichtliche Feststellung verlangen, daß die Bundesregierung ihn über die Anbahnung einer bestimmten außenpolitischen Handlung zu informieren habe oder daß sie nicht entgegen seiner Entschließung eine bestimmte völkerrechtliche Willenserklärung abgeben dürfe. Dabei ist freilich nicht jede derartige Entschließung verbindlich; Bindungswirkung kommt ihr in Anlehnung an Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nur in Fällen zu, in denen der Außenakt unmittelbare normative Wirkungen hat, er die Legislative zur Rechtsetzung verpflichtet oder von erheblicher politischer Bedeutung für die Bundesrepublik ist²⁷².

Daß freilich die derzeitige Verfassungspraxis dem nicht entspricht, erklärt sich aus der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß wegen der Rechtsnatur der Auswärtigen Gewalt als Exekutivtätigkeit

²⁷⁰ So Klein, in: Maunz - Sigloch - Schmidt-Bleibtreu - Klein, RN 13 und 19 zu § 64 BVerfGG; vgl. auch BVerfGE 6, S. 309 (328) und 8, S. 122 (128) zum vergleichbaren Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 GG.

²⁷¹ Daß gerade im auswärtigen Bereich das Organstreitverfahren zur Klärung der Kompetenzen beitragen kann, zeigt sich darin, daß es bei 4 von den 11 bisher vom BVerfG entschiedenen Organstreitigkeiten um die Befugnisse beim völkerrechtlichen Vertragsschluß ging (E 1, S. 351 u. S. 372; E 2, S. 143 und S. 347).

²⁷² Wie es z. B. die Anerkennung der DDR wäre. Als die CDU/CSU-Fraktion im Frühjahr 1970 erklärte, gegenüber den Anerkennungsplänen der Regierung notfalls das BVerfG anrufen zu wollen, kann ihr kaum ein anderes Verfahren als das eben skizzierte Organstreitverfahren vorgeschwebt haben.

die Beteiligung der Legislative auf die normierten Ausnahmefälle beschränkt bleiben müsse. Dieser Rechtsprechung ist zuzugestehen, daß eine Verwirklichung des Mitwirkungsrechts des Parlaments in dem hier befürworteten Umfang beim derzeitigen Stand der staatlichen Organisation nur bei Überwindung bestehender Hindernisse möglich ist. Es bedürfte insbesondere einer institutionellen Anpassung des Parlaments an die besonderen Anforderungen, die die Ausübung Auswärtiger Gewalt stellt; dies könnte allerdings auch ohne Verfassungsänderung erreicht werden, wie sich im dritten Abschnitt dieser Untersuchung zeigen wird.

b) Inhaltliche Nachprüfbarkeit?

Ein Pendant zur abstrakten Normenkontrolle, also ein „abstraktes Regierungskontrollverfahren“, gibt es nur im Blick auf die Tätigkeit des Bundespräsidenten, nicht aber gegenüber der Bundesregierung²⁷³. Der Verfassungsgeber erachtet dies wegen der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung für entbehrlich²⁷⁴.

Mit Hilfe der Präsidentenanklage des Art. 61 GG könnte der Bundestag notfalls verhindern, daß der Bundespräsident eigene Außenpolitik betreibt oder völkerrechtliche Handlungen vornimmt, die nicht auf dem Willen der parlamentarisch verantwortlichen Regierung beruhen²⁷⁵. Wenn aber die Bundesregierung den Bundespräsidenten zum Handeln veranlaßt und gegengezeichnet hat, wird diesem schlechthin nicht vorgeworfen werden können, er habe „vorsätzlich“ gehandelt, selbst wenn die völkerrechtliche Erklärung tatsächlich materiell verfassungswidrig sein sollte²⁷⁶. Es kann also die Regierungstätigkeit auch nicht auf diesem Weg einer inhaltlichen Nachprüfung unterzogen werden.

Angesichts der Tatsache, daß vielen einseitigen völkerrechtlichen Akten der Regierung innerstaatlich normative Rückwirkung zukommt²⁷⁷, muß erwogen werden, ob sie damit nicht der abstrakten

²⁷³ Anders noch Art. 59 WV.

²⁷⁴ Bezüglich der Bedenken gegenüber der Wirksamkeit der parlamentarischen Abhängigkeit vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 147—151.

²⁷⁵ Die Anklage, ebenso der Antrag auf eine einstweilige Anordnung nach § 53 BVerfGG setzen voraus, daß der BPräs. schon gehandelt *hat*; ein völkerrechtlich wirksamer Akt könnte daher nicht mehr aus der Welt geschafft, sondern nur weiteren derartigen Maßnahmen vorgebeugt werden; u. U. wird man allerdings eine anklagebegründende Handlung bereits in der unmißverständlichen Ankündigung des Vorhabens, z. B. durch Kontaktaufnahme mit dem betreffenden Staat, sehen können.

²⁷⁶ z. B. daß die Anerkennung der DDR gegen das Wiedervereinigungsgebot verstoßen könnte.

²⁷⁷ Vgl. z. B. oben 2. Abschn. A. FN. 127—131.

Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG unterfallen. Dies ist sicher dort der Fall, wo das Verfassungsrecht aus dem normhaften Charakter einzelner völkerrechtlicher Akte die Konsequenz zieht, zur innerstaatlichen Wirksamkeit ein Gesetz zu verlangen²⁷⁸. Da die Normenkontrolle nicht auf formelle Gesetze beschränkt ist²⁷⁹, kann auch ein innerstaatlicher normativer Akt der Regierung, der sich nicht zumindest die äußere Form einer Rechtsverordnung beilegt²⁸⁰, in diesem Verfahren nachgeprüft und schon wegen seiner mangelhaften Form aufgehoben werden. Anders ist dies bei den nach außen gerichteten Erklärungen; sie sind völkerrechtlich ohne Einhaltung einer Form bindend. Ob sie der Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG unterfallen, entscheidet sich daher allein nach ihrem materiellen Gehalt. Nachdem die Auswärtige Gewalt selbst nicht mit einer der drei Funktionen Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung zu identifizieren ist²⁸¹, können auch einzelne völkerrechtserhebliche Akte nicht als Recht im Sinn des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG angesehen werden, wenn sie auch an einen neuen oder geänderten abstrakten Tatbestand generelle Verhaltensregeln knüpfen²⁸².

Eine andere Frage ist, ob es für notwendig gehalten werden muß, daß die normativen Wirkungen solcher völkerrechtlicher Akte für den innerstaatlichen Bereich stets in Form einer Vollzugsnorm „legalisiert“ werden²⁸³. Dies ist zu verneinen; denn dadurch würde der Vorgang lediglich kompliziert, ohne daß das eigentliche Ziel erreicht würde, daß nämlich für jegliche Normsetzung der Wille des Parlaments maßgebend sein soll. Die bereits eingetretene völkerrechtliche Bindungswirkung stünde ebenso einem freien Entscheid des Bundestags entgegen, wie sie auch eine nachfolgende Normenkontrollentscheidung des Bundesverfassungsgerichts illusorisch sein ließe. Notwendig ist vielmehr — und damit bestätigt sich auch unter diesem Aspekt das im ersten Abschnitt gewonnene Ergebnis —, daß die Legislative bereits

²⁷⁸ So bei den territorialen Veränderungen, vgl. 2. Abschn. A. bei FN. 164 oder beim Verzicht auf Hoheitsrechte nach Art. 24 Abs. 1 GG.

²⁷⁹ *Schmidt-Bleibtreu*, in: *Maunz - Sigloch - Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 15 zu § 76 BVerfGG.

²⁸⁰ Vgl. BVerfGE 2, S. 307 (312).

²⁸¹ So oben 1. Abschn. B. I. 2. d). Nach der dort dargelegten Gegenmeinung soll jegliche Ausübung Auswärtiger Gewalt exekutivischer Natur sein; selbst dann läge also nicht Recht i. S. des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG vor.

²⁸² Wenn z. B. die Übernahme diplomatischen Schutzes allen Angehörigen des betreffenden Staates gewisse Rechte, den entsprechenden deutschen Stellen Pflichten zuschreibt, oder wenn eine Aufwertung der Deutschen Mark für alle künftigen Fälle des Geldaustausches oder des internationalen Warenverkehrs den neuen Wechselkurs vorschreibt.

²⁸³ Etwa so, wie bei Gebietsveränderungen Sanktionierung durch Gesetz verlangt wird.

an der Willensbildung zu völkerrechtlichen Akten beteiligt wird und sie deren etwaige normative Wirkungen deckt, ohne daß es zur innerstaatlichen Verbindlichkeit einer weiteren Umsetzung bedürfte.

B. Kompetenz- und Machtverteilung im Bereich völkerrechtlicher Verträge

Die wichtigste Tätigkeit im Rahmen des internationalen Verkehrs stellt die Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen durch völkerrechtliche Verträge dar. Dieser Bedeutung entsprechend normiert das Grundgesetz, das sich mit auswärtigen Angelegenheiten nur sporadisch befaßt, gerade die staatsrechtlichen Zuständigkeiten zum Vertragsschluß verhältnismäßig eingehend. Während Art. 32 und 73 Ziff. 5 GG die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilen, spricht Art. 59 GG die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Bundesorganen an. Gegenüber der Vertretungsnorm des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG stellt Art. 59 Abs. 2 GG klar, daß die Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten auch Sache des Parlaments ist und sich bei bestimmten Verträgen im formellen Gesetzgebungsverfahren zu vollziehen hat.

In Anlehnung an Art. 59 Abs. 2 GG differenziert man in der Praxis des Auswärtigen Dienstes zwischen „Staatsverträgen“ einerseits und „Regierungs- und Ressortabkommen“ andererseits¹; erstere sind solche Verträge, die der Bestimmung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG unterfallen, die letzteren nennt Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG „Verwaltungsabkommen“². Klarzustellen ist, daß es bezüglich der Zustimmungspflichtigkeit auf den Inhalt, nicht auf die Bezeichnung eines Vertrages ankommt³. Dem Vertragsschluß gleichzustellen ist eine einseitige Beitrittserklärung der Bundesrepublik zu bereits rechtsgültig zustandegekommenen Kollektivverträgen mit „Adhäsions-“ oder „Akzessionsklauseln“⁴. Zwar fehlen

¹ Vgl. § 77 Abs. 1—3 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II.

² Nur mit Zustimmung des Auswärtigen Amtes können Verwaltungsabkommen dann, wenn sie lediglich die Zuständigkeit eines Bundesministers oder die administrative Durchführung bereits bestehender Verträge betreffen, als „Ressortabkommen“ geschlossen werden; vgl. hierzu § 11 Abs. 2 GeschO BReg., § 75 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II. — Die Unterscheidungen drücken sich auch in der Bezeichnung des Vertragspartners im Rubrum aus: Es beginnt „Die Bundesrepublik Deutschland und ...“ beim Staatsvertrag, „Die Regierung der BRD und ...“ beim Regierungsabkommen und „Der Bundesminister für ... der BRD und ...“ beim Ressortabkommen.

³ So kommt es durchaus vor, daß ein nicht zustimmungsbedürftiger Vertrag bewußt als „Staatsvertrag“ abgeschlossen wird, weil der Partner dies gern möchte.

⁴ Dazu, daß die beiden Begriffe heute weitgehend gleichbedeutend gebraucht werden, siehe *Berber*, Völkerrecht I, S. 432.

dem Beitrittsverfahren die für das Wesen des Vertrages charakteristischen Elemente der Freiheit der Wahl der Vertragsteilnehmer und der Willensübereinstimmung der vertragsschließenden Parteien⁵; doch führt der Beitritt zum gleichen Ergebnis wie ein Vertrag, nämlich zu freiwilliger gegenseitiger Bindung zwischen Völkerrechtssubjekten. Deshalb sind hier im vollen Umfang die Normen des Grundgesetzes über völkerrechtliche Verträge anzuwenden⁶.

Nachfolgend soll zunächst untersucht werden, wie stark beim Abschluß von Staatsverträgen die Stellung des Parlaments im Verhältnis zur Bundesregierung ist. Anschließend wird zu erörtern sein, wieweit die Bundesregierung das Mitwirkungsrecht des Parlaments dadurch ausschließen kann, daß sie zustimmungsfreie Regierungsabkommen abschließt. Schließlich werden Einzelprobleme, insbesondere der Delegation der Vertragsschließungsbefugnis, des Einflusses auf das weitere Schicksal bereits abgeschlossener Verträge sowie der Kontrolle der Vertragsgewalt durch die Verfassungsgerichtsbarkeit zu untersuchen sein.

I. Regelmäßiger Abschluß von Staatsverträgen

1. Einfluß auf das Entstehen des Vertrages bis zur Unterzeichnung

a) Initiative zum Vertragsschluß

Der Anstoß zur Aufnahme von Kontakten, zur Erkundung von Vertragsmöglichkeiten und schließlich zur Einleitung von Vertragsverhandlungen über eine bestimmte Materie wird, soweit er von der Bundesrepublik ausgeht⁷, fast ausschließlich von der Bundesregierung

⁵ So *Guggenheim*, Völkerrecht I, S. 74. Die Verfassung der Niederlande differenziert daher auch zwischen Vertragsschluß und Beitritt, indem sie auf den Beitritt die Regeln über den Vertragsschluß nur „entsprechend“ anwendet, Art. 60 d Abs. 1 Niederländische Verfassung.

⁶ Dies läßt auch Art. 24 Abs. 3 GG erkennen, der bezüglich des Beitritts zu einer Schiedsgerichtsvereinbarung keine Verfahrensbesonderheiten gegenüber Art. 59 GG normiert. Auch machte die bisherige Praxis keinen Unterschied, vgl. z. B. das Gesetz vom 21. 8. 1954 (BGBl. II S. 781), mit dem u. a. dem auf Grund des Art. 60 der 1. Genfer Konvention vom 12. 8. 1948 offenstehenden Beitritt zugestimmt wurde. Solange demnach kein Zustimmungsgesetz vorliegt, ist der Beitritt nur unter dem Vorbehalt der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zulässig; so auch *Kross*, Auswärtige Angelegenheiten, S. 169.

⁷ Und soweit nicht private Organisationen (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, soziale und kulturelle Institutionen, Interessengruppen verschiedenster Richtungen) erste Kontakte anknüpfen oder den Anstoß geben; vgl. hierzu *Rohde*, Verträge, S. 48, der auch darauf hinweist, daß bedeutende historische Verträge auf die Initiative einzelner Privatpersonen zurückzuführen seien, so der Deutsche Zollverein auf Friedrich List, die 1. Genfer Konvention auf Henri Dunant.

gegeben. Umgekehrt wenden sich fremde Staaten zunächst an das Auswärtige Amt, in Einzelfällen an den Fachminister, wenn sie eine vertragliche Vereinbarung mit der Bundesrepublik anstreben.

Die Einleitung und Beendigung von Vertragsverhandlungen steht im wesentlichen im freien Ermessen der Exekutive⁸. Dem Parlament würde es regelmäßig bereits an den praktisch-technischen Voraussetzungen zu einer Aktivität in dieser Eröffnungsphase fehlen. Darüber hinaus wird die Meinung vertreten, jedwede Initiative in auswärtigen Angelegenheiten stehe grundsätzlich allein der Regierung zu⁹, das Parlament könne hier daher schon aus rechtlichen Gründen nicht tätig werden. Dem ist nur soweit zuzustimmen, als das Parlament sicher nicht unmittelbar mit fremden Staaten in Vertragsvorbereitungen eintreten darf¹⁰. Im übrigen aber sind keine Gründe zu erkennen, die dagegen sprächen, daß das Parlament die Regierung durch Entschließungen, Empfehlungen oder in ähnlicher Form veranlaßt, die Möglichkeiten zu erwägen und zu sondieren, ob über bestimmte zwischenstaatliche Probleme völkerrechtliche Vereinbarungen zustandegebracht werden können. Die Frage darnach, wieweit solche Entschließungen für die Bundesregierung verbindlich sind¹¹, beantwortet sich daraus, daß nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ein Staatsvertrag verfassungsrechtlich nur wirksam werden kann, wenn Parlament *und* Regierung den Willen dazu bekundet haben¹². Der Bundesregierung steht es deshalb frei, alsbald auf die Initiative des Bundestags zu antworten, daß sie einen solchen Vertrag nicht wünsche; dann erübrigt sich die Aufnahme von Verhandlungen von vornherein.

Für die hier vertretene Auffassung, das Parlament habe im gewissen Umfang ebenfalls ein Initiativrecht zur Anbahnung von Verträgen, spricht die Forderung des Gewaltenteilungsprinzips, daß die Pflege der auswärtigen Beziehungen gemeinsame Sache von Regierung und Parlament zu sein habe. Des weiteren kommt einem Teil der Staatsverträge nach dem innerstaatlichen Inkrafttreten die Wirkung von Gesetzen zu; für Gesetze aber ist das Initiativrecht des Parlaments ausdrücklich in Art. 76 GG bestimmt. Die übrigen, die „politischen“ Verträge werden von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG eigens den Gesetzgebungsverträgen gleichgestellt.

⁸ Vgl. Baade, Parlament und Regierung, S. 109.

⁹ So Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 290; Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 664.

¹⁰ So auch Mosler, a.a.O., S. 296; Leisner, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 361.

¹¹ Vgl. zur allgemeinen rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen Klein, in: JuS 1964, S. 181, insbes. S. 183 ff.

¹² So BVerfGE 1, S. 281 (283). Vgl. im einzelnen unten 2. Abschn. B. I. 3. a).

Schließlich bestätigt sich das Ergebnis wenigstens zum Teil aus der bisherigen Praxis in der Bundesrepublik. So wies der Bundestag mit seinen Beschlüssen über die Saarpolitik¹³ den Weg für den später mit Frankreich geschlossenen Vertrag zur Regelung der Saarfrage¹⁴. In ähnlicher Weise richtete der Bundestag im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel¹⁵ in einer Entschließung die Aufforderung an die Bundesregierung, Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten über die seitliche Begrenzung des deutschen Festlandsockels zu treffen^{16, 17}. Von der gleichen Art waren die Entschließungsanträge der SPD-Fraktion im Bundestag, die Bundesregierung möge Verhandlungen mit den Nordatlantikpaktstaaten über die Schaffung eines atomwaffenfreien Raumes in Europa fordern^{18, 19}. Die große Anfrage der SPD-Fraktion bezüglich einer Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation führte dazu, daß sich die Bundesregierung zur Ratifizierung dieses Vertrages und zur Einbringung eines Vertragsentwurfs bereit erklärte²⁰.

¹³ Vgl. insbes. die Entschließung des BT v. 2. 7. 1953, in der die Grundsätze für die Saarpolitik niedergelegt worden waren.

¹⁴ Vom 27. 10. 1956, Vertragsgesetz vom 22. 12. 1956 (BGBl. II S. 1587). Vgl. hierzu Menzel, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL 12, S. 195 f. Diese Feststellung wird nur teilweise dadurch abgewertet, daß die Haltung der Parlamentsfraktionen dem Bundeskanzler gelegen kam; denn in jedem Fall wollte er es vermeiden, durch eine Mißachtung der vom Parlament zum Ausdruck gebrachten Meinung die breite Öffentlichkeit gegen eine nicht mit Sicherheit Erfolg versprechende Integrationspolitik einzunehmen; vgl. dazu Besson, Außenpolitik, S. 92.

¹⁵ Vom 24. 7. 1964 (BGBl. I S. 497).

¹⁶ BT-DS IV/2377, S. 2; angenommen durch Beschluß des BT vom 24. 6. 1964 (Verhandlungen des BT, IV/132. Sitzung, S. 6460 B). Dementsprechend wurden folgende Verträge geschlossen: Vertrag mit Dänemark vom 9. 6. 1965 über die Abgrenzung des Festlandsockels der Nordsee in Küstennähe (BGBl. II S. 205); Vertrag mit den Niederlanden vom 1. 12. 1964 über die seitliche Abgrenzung des Festlandsockels in Küstennähe (BGBl. 1965 II S. 1141). Diese Verträge sollen allerdings aus Anlaß des Urteils des IGH vom 20. 2. 1969 entsprechend einem am 3. 9. 1970 ausgearbeiteten Entwurf revidiert werden.

Die im Text genannte Entschließung enthielt zugleich die Aufforderung an die Bundesregierung, sie möge einen Entwurf für ein Zustimmungsgesetz zu dem in Genf am 29. 4. 1958 unterzeichneten Übereinkommen über den Festlandsockel vorlegen, was diese dann auch tat.

¹⁷ Ebenso hatte der Bundestag am 10. 6. 1952 einen vom Zentrum initiierten Entschließungsantrag des Auswärtigen Ausschusses angenommen, wonach die BReg. im Europarat auf den Abschluß einer Zusatzkonvention zu der Europäischen Menschenrechtskonvention hinwirken solle (Verhandlungen des BT, Bd. 12, S. 9515 und 9517).

¹⁸ Vom 5. 12. 1957 und vom 21. 1. 1958 (BT-DS III/54).

¹⁹ Dazu, daß die Fraktionen des BT mit dem Entwurf eines Vertragsgesetzes den Beitritt der Bundesrepublik zur Europäischen Menschenrechtskonvention initiierten, vgl. unten 2. Abschn. B. I. 1. b).

²⁰ So der Schriftliche Bericht des Ausschusses für Arbeit (Verhandlungen des BT, Bd. 33, S. 9577).

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, daß viele Verträge nur die regelmäßige Folge der Entscheidung für eine freundschaftliche Haltung gegenüber einem fremden Staat oder der allgemeinen guten Zusammenarbeit mit ihm sind. Wesentlich kommt es daher darauf an, wieweit das Parlament die grundsätzliche außenpolitische Richtung im Blick auf einzelne Staaten oder Staatengruppen mitbestimmen kann²¹. Der Abschluß von z. B. Konsular-, Handels- und Kulturaustauschverträgen erfolgt dann vielfach wie von selbst²² und zuweilen geradezu nach Art von Serien- oder Musterverträgen²³.

Demnach ist insgesamt festzuhalten, daß der Anstoß zu Staatsverträgen und deren Anbahnung schwerpunktmäßig Sache der Bundesregierung als der eigentlichen „Initiativgewalt“ ist. Dem Parlament verbleibt daneben lediglich die Möglichkeit, in gewissen Einzelfällen die Verwirklichung eigener außenpolitischer Vorstellungen durch Verträge *anzuregen*. Während die Regierung mit dem Hinweis, daß sie die Ratifikation eines vom Parlament gewünschten Vertrages ohnehin nicht vornehmen würde, bereits die Aufnahme von Verhandlungen mit dem vorgesehenen Partner verweigern kann, besteht für das Parlament nicht die Möglichkeit, durch eine verbindliche Entschließung die Regierung davon abzuhalten, einen Vertragsentwurf mit einem fremden Staat auszuhandeln und dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen²⁴. Ein echtes Initiativrecht bezüglich der Schaffung von völkerrechtlichen Verträgen, und zwar auch von solchen, die Normen enthalten oder zur Normsetzung verpflichten, besitzt somit allein die Bundesregierung, nicht aber besitzen es — anders als es Art. 76 Abs. 1 GG für das innerstaatliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht — Bundestag und Bundesrat. Diese Feststellung verliert ihre Bedeutung nicht durch die Überlegung, daß ja auch bezüglich der innerstaatlichen Gesetzgebung die Bundesregierung tatsächlich das Hauptinitiativorgan darstelle. Von den insgesamt 2395 Gesetzesbeschlüssen in den ersten fünf Wahlperioden gehen nämlich immerhin 535 auf die Initiative des

²¹ Siehe hierzu oben 2. Abschn. A., insbes. I. 2. b).

²² So geschah es z. B. nach der Neuorientierung der deutschen Außenpolitik gegenüber den osteuropäischen Staaten seit Ende 1966. Diese Neuorientierung war nur möglich, weil nunmehr tragende Kräfte des Parlaments hinter der Regierung standen bzw. auf diese Einfluß nehmen konnten, die schon lange Zeit eine solche Wendung gefordert hatten. Dies zeigt der sog. Jaksch-Bericht, der am 17. 6. 1961 vom Bundestag angenommen worden war; vgl. dazu G. Müller, in: Die Bundestagswahl 1965, S. 64.

²³ Als Beispiele für solche „Musterverträge“ seien die 42 geltenden zweiseitigen Luftverkehrsabkommen genannt, die sich alle im wesentlichen Inhalt gleichen; vgl. Bräutigam, in: ZaöRV 20, S. 99 f.

²⁴ Ähnlich Leisner, *Funzione Governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960., S. 361, für die vergleichbare italienische Rechtslage.

Bundestags und 34 auf die Initiative des Bundesrats zurück²⁵ — ein Zeichen dafür, daß das Parlament im internen Bereich durchaus die Möglichkeit nutzt, selbständig Recht zu setzen und dabei eigene Vorstellungen in Form von Gesetzen zu verwirklichen. Diese Fähigkeit fehlt ihr in auswärtigen Angelegenheiten, wo sie darauf warten muß, daß die Exekutive ein Vertragsschlußverfahren beginnt und durchführt.

b) Einfluß auf die Vertragsgestaltung

Grundsätzlich führt das eigentliche Vertragsorgan, der Bundespräsident, die Verhandlungen nicht selbst²⁶, vielmehr werden dazu Delegationen gebildet. Wer über ihre Zusammensetzung entscheidet und ihnen gegenüber weisungsbefugt ist, hat es im wesentlichen in der Hand, den Inhalt des Vertrages zu bestimmen — soweit für die Bundesrepublik im Verhältnis zum Partner ein Verhandlungsspielraum besteht. Diese Rechte nimmt allein die Bundesregierung wahr, innerhalb dieser je nach Bedeutung des Vertrags der Kanzler, der Außenminister oder ein Fachminister²⁷. Leiter und Angehörige der Delegation, soweit nicht Kabinettsmitglieder, werden aus dem Kreis der Fachbeamten ausgewählt; allerdings behält sich das Auswärtige Amt in der Regel die formelle Delegationsleitung vor.

Zuweilen werden maßgebende oder durch Sachkenntnis und besondere Erfahrung qualifizierte Abgeordnete zu Verhandlungsdelegationen eingeladen²⁸. Vielfach geschieht dies vor allem deshalb, um das Parlament von vorneherein an der Verantwortung für das Vertragswerk zu beteiligen und ihm die spätere Zustimmung zu „dem von ihm selbst mitverfaßten“ Vertrag leichter fallen zu lassen. Es erfahren bei

²⁵ Von den insgesamt 3515 Gesetzesvorlagen, die dem BT zur Entscheidung vorlagen, waren sogar 1392 vom BT und 110 vom BR eingebracht worden; zusammengestellt nach den Angaben im Handbuch des BR, Stand 1969, S. 157/158.

²⁶ Mosler, *Auswärtige Gewalt*, in: *Festschr. f. Bilfinger*, S. 284, spricht ihm sogar das Recht dazu ab. Dem kann allerdings nicht gefolgt werden; der BPräs. ist lediglich gehalten, das Einvernehmen des Bundeskanzlers bezüglich des Inhalts und Ziels der Verhandlungen herzustellen.

²⁷ Selbst eine formelle Beteiligung des BPräs. durch Erteilung von Vollmachten hat sich durch die internationale Übung weitgehend erübrigt, wonach die Staaten einander die Unterhändler nur auf dem diplomatischen Weg notifizieren; eines Austausches von Vollmachten bedarf es nur noch auf Wunsch eines Partners, was vor allem bei multilateralen Verträgen der Fall ist. Soweit Vollmachten ausgetauscht werden, gewinnt der BPräs. durch ihre Erteilung keinen Einfluß auf die Auswahl der zu Bevollmächtigenden, er hat vielmehr dem Vollmachtsersuchen zu entsprechen, wenn keine rechtlichen Bedenken entgegenstehen; so auch Bornemann, Außenminister, S. 181.

²⁸ Auf diese Weise nahmen die Abg. Wienand und Achenbach an den Verhandlungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. 8. 1970 teil.

einer solchen Praxis das Parlament bzw. der zuständige Ausschuß aus dem Mund eigener Mitglieder frühzeitig von den Möglichkeiten und Schwierigkeiten, die mit der Anbahnung der angestrebten Vereinbarungen verbunden sind. Die Vorstellungen der Ausschüsse, der Fraktionen oder der Mehrheit des Parlaments können auf diese Weise bereits während der Verhandlung und unmittelbar gegenüber den Unterhändlern der Regierung zur Sprache gebracht werden²⁹.

Soweit in Ausnahmefällen Abgeordnete selbst mit Verhandlungsaufgaben beauftragt werden³⁰, unterliegen sie grundsätzlich ebenfalls den Weisungen der Regierung, insbesondere des Auswärtigen Amtes³¹. Dies ist im gewissen Umfang auch deswegen notwendig, weil anderenfalls die Verantwortung für die einzelnen Abgeordneten zu groß wäre, die ja aus praktischen Gründen nicht beim Parlament rückfragen und Instruktionen einholen können. Allerdings wird die Regierung ihnen gegenüber das Weisungsrecht nicht mit gleicher Intensität ausüben können wie gegenüber Beamten, die im dienstrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zu ihr stehen³²; denn wenn die Regierung sich schon des Ansehens oder der Fähigkeiten von Abgeordneten bedienen will, muß sie ihnen auch im Rahmen der Verhandlungsrichtlinien etwas mehr Bewegungsfreiheit lassen und kann sie nicht zum bloßen Sprachrohr machen.

Von diesem ganz geringfügigen Einbruch abgesehen, liegen die Verhandlungen selbst allein in der Hand der Regierung, die rechtlich und tatsächlich Herr über die Vertragsentstehung bleibt³³. Wie weit in der Praxis der Bundesrepublik das Parlament wenigstens mittelbar an der Vertragsausarbeitung beteiligt wird, ergibt sich demnach weniger aus rechtlichen, als aus politischen Überlegungen. Es erscheint als Frage

²⁹ So erklärte der Abg. *Wienand*, er und sein Abgeordnetenkollege würden während der Moskauer Verhandlungen von dem Delegationsleiter Außenminister Scheel bei allen wesentlichen Fragen herangezogen, unterrichtet und durchaus nicht nur der Form halber um ihre Meinung befragt, sondern diese auch in Erwägung gezogen (Interview im Zweiten Deutschen Fernsehen am 31. 7. 1970).

³⁰ So wurde die Delegation zur Verhandlung über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft durch den Abg. Blank geleitet. Der Abg. Birrenbach führte die Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel im Jahre 1965.

³¹ So *Mosler*, a.a.O., S. 284 und 296.

³² So *Partsch*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 99 mit FN 69 (auch zum folgenden).

³³ So *Treviranus*, Außenpolitik, S. 37, ähnlich auch S. 36; ebenso *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 78. Auch Delegationen, denen Abgeordnete angehören, sind regelmäßig mit einem Vertragsentwurf ausgerüstet, der von der Regierung erarbeitet wurde; schon deswegen ist der Aktionsradius der Abgeordneten recht gering.

des taktischen Geschicks des Kanzlers, in welchem Stadium und in welchem Maße er den Bundestag oder parlamentarische Gremien in die Vertragspläne und -arbeiten einweicht und Stellungnahmen ermöglicht. So wurde der deutsch-französische Freundschaftsvertrag rasch unterzeichnet, ohne daß sich zuvor der Bundestag eingehender mit dem geplanten Inhalt hätte auseinandersetzen und die Bedenken vorbringen können, die später im Rahmen des Zustimmungsverfahrens akut wurden und zur Beifügung der Präambel führten. Armin Mohler charakterisiert dieses Vorgehen Adenauers damit, „daß er in seiner Regierungszeit eine Kette von ‚faits accomplis‘ zu schaffen suchte, welche die Zusammenarbeit der beiden Nationalpersonen dauerhaft festlegen sollte“³⁴. Andere Vertragswerke dagegen wurden vor ihrer Unterzeichnung eingehend mit und vor dem Parlament erörtert, so die Verträge, die die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik ermöglichen sollten³⁵, oder der Atomwaffensperrvertrag. Anlaß für ein solches Vorgehen der Regierung ist insbesondere dann gegeben, wenn sie sich nur auf eine schmale, nicht homogene Mehrheit im Parlament stützen kann. Der Regierung geht es dabei allerdings häufig weniger darum, die Meinung des Parlaments zu erkunden und zu berücksichtigen, als vielmehr darum, im Hinblick auf die nächste Wahl die sogenannte öffentliche Meinung zu steuern bzw. deren Reaktion auf die Pläne der Regierung zu erforschen. Daß der Bundestag die Zustimmung zu einem bereits unterzeichneten Vertrag verweigern werde, braucht die Bundesregierung schlechthin nicht zu befürchten³⁶; sie wird in aller Regel allenfalls bei den durch den Vertrag veranlaßten Folgegesetzen mit effektivem Widerstand rechnen müssen.

Rein technische Möglichkeiten der Beteiligung des Parlaments während der Verhandlungsphase sind trotz der Besonderheiten des zwischenstaatlichen Bereichs gegeben und werden auch genutzt. Sie halten sich allerdings in engeren Grenzen, als es der hier geforderten wirksamen Beteiligung des Parlaments an der Willensbildung zu bedeutsamen Akten der Auswärtigen Gewalt entsprechen würde: Eine Information und Anhörung des *Plenums* ist regelmäßig aus zweierlei Gründen ausgeschlossen: Zum einen verträgt die im Frühstadium viel-

³⁴ Mohler, Frankreich, in: Deutschlands Außenpolitik seit 1955, S. 129; allerdings gelang es seiner Meinung nach Adenauer nicht mehr, noch vor seinem Rücktritt genügend „faits accomplis“ zu schaffen, um den Vertrag aus einem bloßen Papier zur politischen Realität werden zu lassen.

³⁵ Allerdings hatte hier Adenauer schon längst die Weichen gestellt, als er von sich aus den drei Westmächten die deutsche Wiederbewaffnung angeboten hatte, ohne daß er zuvor das Parlament angehört hätte (so Heinemann, Verhandlungen des BT, Bd. 39, S. 401 ff.) und als er durch seine „Interviewpolitik“ die öffentliche Meinung darauf vorbereitet hatte (so Binder, Deutschland seit 1945, S. 294 f.).

³⁶ Vgl. dazu im einzelnen unten 2. Abschnitt B. I. 2. b).

fach notwendige Vertraulichkeit keine Diskussion in der Öffentlichkeit; die Offenlegung der Vorstellungen der Regierung und einer etwaigen weitergehenden Zugeständnisbereitschaft des Parlaments würde den Verhandlungsspielraum der Unterhändler beschneiden. Das soll allerdings nicht heißen, daß nicht in gewissen Fällen ihre Aufgabe dadurch erleichtert werden kann, daß dem Partner der Widerstand des Bundestags, der ja einmal dem Vertrag zustimmen soll, gegenüber bestimmten Konzessionen erkennbar wird³⁷. Zum anderen wird vor allem von seiten der Regierung immer wieder darauf hingewiesen, daß die Notwendigkeit einer laufenden Information und Konsultation des Parlaments wegen der Schwerfälligkeit dieses Verfahrens die Verhandlungen immer wieder blockieren und das außenpolitische Aktionsvermögen der Bundesrepublik über Gebühr einschränken würde.

Das geeignetere Gremium für die Kooperation — was auch die Exekutive gern betont³⁸ — ist daher der *Auswärtige Ausschuß*³⁹. Seine Vorzüge liegen in der überschaubaren Zahl der Mitglieder⁴⁰, deren Zusammensetzung dem Stärkeverhältnis im Bundestag entspricht⁴¹, sowie in seiner Ausgestaltung als obligatorischem und ständigem Ausschuß⁴². Seine Sitzungen sind nichtöffentlich⁴³; auch dürfen keine Abgeordneten teilnehmen, die dem Ausschuß nicht zumindest als Stellvertreter angehören⁴⁴. Der Ausschuß beschließt regelmäßig zu Beginn seiner Sitzungen die Vertraulichkeit der Beratungen⁴⁵. Insbesondere hat sich für den Auswärtigen Ausschuß die Befugnis herausgebildet, nach eigener Entscheidung jedes von ihm als bedeutsam angesehene außenpolitische Thema, insbesondere also auch Fragen schwebender Ver-

³⁷ So *Treviranus*, a.a.O., S. 38.

³⁸ Vgl. die oben S. 94 zitierte Bemerkung *Jahns*.

³⁹ So auch *Türk*, Vertragsgewalt, S. 119, wonach die BReg. gehalten sei, schon vor dem Beginn des eigentlichen Zustimmungsverfahrens BT und BR an den Vertragsvorarbeiten und -verhandlungen durch Informierung der zuständigen BT- bzw. BR-Ausschüsse und durch Entgegennahme von Anregungen zu beteiligen.

⁴⁰ Zu Beginn der 6. Wahlperiode 31 Mitglieder.

⁴¹ §§ 60 Abs. 1 S. 2; 12 GeschOBT, Verteilung nach dem d'Hondtschen Proporz. Damit ist weitmöglichst gesichert, daß sich das Plenum jeweils dem Ausschußvorschlag anschließen wird.

⁴² Auf Grund des 1956 eingefügten Art. 45 a GG. Vgl. dazu oben 1. Abschn. B. bei FN. 65.

⁴³ § 73 Abs. 1 S. 1 GeschOBT.

⁴⁴ § 73 Abs. 4 S. 2 GeschOBT i. V. m. dem generellen Beschluß des BT vom 11. 11. 1953. Das in Art. 43 Abs. 2 GG verbürgte Recht der Mitglieder des BR und der BReg. auf Teilnahme konnte der Bundestag damit natürlich nicht ausschließen; vgl. *Lechner - Hülshoff*, Anm. 3 zu § 73 GeschOBT.

⁴⁵ § 73 Abs. 6 GeschOBT. Vgl. dazu *Kopf*, in: Außenpolitik 1967, S. 309.

tragsverhandlungen zu behandeln⁴⁶; diese gewohnheitsrechtliche Regelung wurde inzwischen durch die Einfügung des Art. 45 a Abs. 1 GG und durch die Neufassung des § 60 GeschOBT⁴⁷ sanktioniert. Üblicherweise vereinbart der Ausschußvorsitzende mit dem für den Vertrag federführenden Minister im voraus einen Sitzungstermin, zu dem dieser oder einer seiner Beamten erscheint und dem Ausschuß über Ziel, Gang und Stand der Verhandlungen berichtet. Sache der Abgeordneten ist es dabei, über den meist gezielten und dosierten Inhalt des Vortrags hinaus durch Fragen und in der Diskussion Aufklärung über Hintergründe, Absichten, politische Vorgänge und über zu Bedenken Anlaß gebende Umstände zu erstreben. Umgekehrt teilen dann die einzelnen Ausschußmitglieder oder — in Form von Abstimmungen — der gesamte Ausschuß dem Vertreter der Exekutive ihre Stellungnahmen, Vorschläge, Einwendungen oder Zustimmung mit⁴⁸. Statt solcher unmittelbar ausgesprochener Empfehlungen verleiht der Ausschuß dort, wo keine Vertraulichkeit nötig ist, seiner Meinung dadurch Nachdruck, daß er dem Plenum einen Resolutionsantrag zur Beschlußfassung vorlegt. Nur selten kommt es dabei vor, daß der Bundestag einem Vorschlag des Ausschusses nicht folgt⁴⁹. Da in auswärtigen Angelegenheiten der Ausschuß weitgehend an die Stelle des Parlaments tritt, kommt es ganz besonders auf die Auswahl der einzelnen Mitglieder des Ausschusses an. Den parteipolitischen Gesichtspunkten ist mit der proportionalen Besetzung der Ausschußsitze durch die Fraktionen Rechnung getragen. Wesentlich ist, daß darüber hinaus nicht auch noch parteiinterne Überlegungen für die Vergabe der Ausschußmitgliedschaft ausschlaggebend sein sollten; denn gerade in auswärtigen Angelegenheiten neigt die Exekutive dazu, die eigene Expertise herauszukehren und Zweifel gegenüber den Argumenten von „Nur-Parlamentariern“ anklingen zu lassen, weil diesen die Kenntnis der Sachzusammenhänge und die Erfahrung fehlen würden⁵⁰. Daher ist

⁴⁶ So *Kopf*, a.a.O., S. 309/310; *Loewenberg*, Parlamentarismus, S. 186; *Lechner - Hülshoff*, Anm. 8 zu § 60 GeschOBT.

⁴⁷ ÄndBek. vom 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 776).

⁴⁸ Vgl. zu dieser Praxis *Bürgel*, in: DVBl. 1967, S. 874; er weist darauf hin, daß sich gerade die Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses, z. B. für Fragen der Asylgewährung oder der Kulturarbeit im Ausland, besonders mit verwaltungstechnischen Einzelheiten befassen und insoweit auf die Exekutive Einfluß zu nehmen suchen.

⁴⁹ Mit Recht weist *Treviranus*, Außenpolitik, S. 87, auf die Schattenseite der verstärkten Beteiligung des Auswärtigen Ausschusses hin, nämlich daß dadurch das Parlament als Gesamtinstitution geschwächt werde, weil an Stelle öffentlicher Auseinandersetzung vor dem Plenum nichtöffentliche Ausschußkompromisse träten. Doch erscheint dies als das kleinere Übel gegenüber gänzlicher Nichtbeteiligung parlamentarischer Gremien.

⁵⁰ Vgl. hierzu die Beispiele bei *Baade*, Parlament und Regierung, S. 58 FN 112 und S. 73 FN 145.

die Auswahl von Abgeordneten mit eigener diplomatischer Erfahrung oder besonderer außenpolitischer Sachkunde notwendig und auch tatsächlich nach Möglichkeit erfolgt⁵¹. Bemerkenswert ist, daß die Ausschußvorsitzenden nicht im eigentlichen Sinne gewählt werden; vielmehr können sich die Fraktionen — falls nicht ohnehin bereits im Ältestenrat eine Einigung erzielt wird — den Vorsitz in den Ausschüssen in abwechselnder Reihenfolge aussuchen; dabei wird die Gesamtzahl der Ausschüsse, in denen jeweils einer Fraktion der Vorsitz zukommt, nach dem Proporz bestimmt⁵². So erhielt für die 6. Legislaturperiode die Opposition mit dem Vorsitz im Auswärtigen Ausschuß einen nicht unbeträchtlich vermehrten Einfluß auf die Einberufung von Sitzungen, die Bestimmung der Tagesordnung, die Ernennung von Berichterstatern und die Zuziehung von Sachverständigen; insbesondere kann sie über den Vorsitzenden weitgehend über den Einsatz des Ausschuß-Assistenten und des Sekretariats verfügen. Freilich ist damit im Verhältnis zu dem den Regierungsparteien zur Verfügung stehenden Apparat des Auswärtigen Amtes nur unbedeutender Ausgleich gewonnen⁵³.

Der Auswärtige Ausschuß ist aber nicht der einzige, der sich mit dem Entstehen völkerrechtlicher Verträge zu befassen hat; vielfach sind zugleich mitberatend oder sogar federführend diejenigen Fachausschüsse beteiligt, die mit dem sachbearbeitenden Ministerium korrespondieren⁵⁴; insbesondere oblag dem früheren Außenhandelsausschuß in einer Vielzahl von Fällen die Federführung⁵⁵; entsprechendes gilt heute für die Ausschüsse, die seine Aufgaben übernommen haben, insbesondere den Wirtschaftsausschuß.

⁵¹ Der Ausschußvorsitzende während der 5. Legislaturperiode Kopf und sein Vertreter Carlo Schmid z.B. waren gleichzeitig Mitglied in den Versammlungen der Westeuropäischen Union und des Europarates, Kopf auch noch in der Versammlung der EGKS. Das Ausschußmitglied Birrenbach hatte die Verhandlungen um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel geführt, das Ausschußmitglied v. Bismarck war von 1927 bis 1944 Diplomat gewesen. Der Vorsitzende während der 6. Legislaturperiode Schröder war selbst von 1961 bis 1966 Außenminister gewesen.

⁵² Vgl. im einzelnen *Loewenberg*, Parlamentarismus, S. 191; *Rasner*, Herrschaft im Dunkel, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 101; *Schäfer*, Bundestag, S. 110/111.

⁵³ Allerdings bringt es die Oppositionsrolle mit sich, daß die Oppositionsfraktionen einen wesentlich größeren Kreis von wissenschaftlichen Assistenten und Mitarbeitern anstellen als die Regierungsfraktionen; so hatte die SPD-Fraktion, die lange Jahre in der Opposition stand, in der 5. Legislaturperiode 100 Mitarbeiter, während die CDU/CSU-Fraktion nur 55 Mitarbeiter beschäftigte (nach *Schelp*, Manipulation von unten?, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 95).

⁵⁴ Am meisten beteiligt sind die Ausschüsse für Verteidigung, für Wirtschaft und für Verkehr.

⁵⁵ Bezüglich der Aufteilung unter die Ministerien vgl. oben 1. Abschn. B. FN. 2.

Gerade in diesem Sachbereich bestand auch ein besonderes Bindeglied zwischen Parlament und Regierung, nämlich der „Beirat für handelspolitische Vereinbarungen“. Dieses Gremium wurde bereits 1950 auf Grund einer Absprache zwischen dem Außenhandelsausschuß und der Bundesregierung geschaffen, um die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Zustimmungsbefähigung von Handelsverträgen zu überbrücken⁵⁶. Die in der 5. Wahlperiode 11 Mitglieder des Beirats bestimmte der Wirtschaftsausschuß aus seiner Mitte⁵⁷. Der Tätigkeitsbereich des Beirats reichte absprachegemäß über die Klärung der Zustimmungsbefähigung hinaus:

„Der Beirat berät die Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen. Er soll als Bindeglied zwischen der handelspolitischen Arbeit der Bundesregierung und der parlamentarischen Arbeit dafür sorgen, daß die grundsätzliche Verantwortung des Parlaments für die Gestaltung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Geschehnisse auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur Auswirkung kommt“⁵⁸.

Gerade seine lockere, „unoffizielle“ Organisation machte ihn geeignet dazu, die Unterhändler schon im frühen Stadium von Vertragsverhandlungen über die voraussichtliche Haltung derjenigen Ausschüsse zu unterrichten, die später als federführende in Betracht kommen würden. Andererseits gab der Beirat Informationen über die Kontaktaufnahmen an diese Ausschüsse weiter und bemühte sich um Koordination und Vorabklärung in einzelnen Fragen. Diese Mittlerrolle bewirkte, daß die Voten des Beirats⁵⁹ auf die Vertragsgestaltung nicht unbedeutenden Einfluß zu gewinnen vermochten⁶⁰.

Schließlich hat es sich eingebürgert, daß der Kanzler oder sein Außenminister die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen über wich-

⁵⁶ Vgl. die „Vereinbarungen über das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesregierung in Außenhandelsfragen“ (BT-DS I/1207/49 Ziff. 2), denen der BT am 21. 7. 1950 (Verhandlungen des BT, I S. 3047 C), der BR am 22. 9. 1950 (BR-DS 756/50) zugestimmt haben. Auf Grund des BR-Beschlusses vom 10. 11. 1950 (Verhandlungen des BR, 39. Sitzg., S. 747) gehörten für einige Zeit zusätzlich vier BR-Mitglieder dem Beirat an. Der Beirat wurde erneut förmlich eingesetzt mit Beschluß vom 21. 3. 1962, Verhandlungen des BT, IV 21. Sitzg., S. 777 B. Für die 6. Wahlperiode wurde es bisher noch nicht eingesetzt.

⁵⁷ Bis zur 4. Wahlperiode der damalige Außenhandelsausschuß.

⁵⁸ BT-DS I/1207/49 Ziff. 2.

BVerfGE 1, S. 372 (395) erklärt die Bildung dieses Beirats für verfassungsgemäß und auch förderlich.

⁵⁹ Als Beispiel mag dienen die Empfehlung des Beirats vom 3. 3. 1967, die Bundesregierung möge sich in der Schlußphase der Kennedy-Runde nachdrücklich für die Verwirklichung der vom verstorbenen Präsidenten Kennedy gesetzten Ziele einsetzen (Bulletin des BPA 1967, S. 194).

⁶⁰ Zur Bedeutung des Beirats vgl. Kross, Auswärtige Angelegenheiten, S. 155 f.; Rohde, Verträge, S. 64 ff.; Partsch, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 99 f.; Bürgel, in: DVBl. 1967, S. 874.

tige außenpolitische Vorgänge informieren. Freilich geschieht dies zu-
meist zu Zeitpunkten, zu denen die Entscheidung bereits gefallen ist.
Erfolgt die Unterrichtung aber vorher, so wird den Fraktionsführern
gern die Verpflichtung zur Verschwiegenheit auferlegt, so daß ihnen
gegen die Pläne der Exekutive kaum andere politische Mittel zur Ver-
fügung stehen als die eigene Überzeugungskraft im Gespräch mit den
Regierungsvertretern selbst⁶¹.

*c) Die Bedeutung der Unterzeichnung durch
die Exekutive für das weitere Vertragsverfahren*

Sobald die Verhandlungen dahin gediehen sind, daß keine wesent-
lichen Verbesserungen des Vertragstextes zugunsten der Bundesrepu-
blik mehr zu erwarten sind, entscheidet die Bundesregierung nach
eigenem Ermessen, ob der Text durch Unterzeichnung festgelegt wer-
den soll⁶². Die gegenwärtige Praxis geht dabei davon aus, daß bis
zu diesem Zeitpunkt eine formelle Beteiligung des Parlaments nicht
notwendig ist. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG legt nicht fest, zu welchem
Zeitpunkt die Legislativorgane über die Zustimmung zu einem Vertrag
zu entscheiden haben. Da eine Zustimmung begrifflich voraussetzt, daß
bei ihrer Versagung das Geschäft, dem zuzustimmen ist, nicht rechts-
wirksam wird, muß das Parlament die Möglichkeit erhalten, *vor* dem
völkerrechtlichen Inkrafttreten darüber zu entscheiden, ob es sich mit
den einzugehenden Verpflichtungen einverstanden erkläre.

Völkerrechtlich wirksam wird ein Vertrag bereits mit der Unter-
zeichnung durch ein abschlußbefugtes⁶³ Staatsorgan⁶⁴, soweit nicht aus-
drücklich ein entgegenstehender Vorbehalt gemacht wird. Daher ist die

⁶¹ Dies sprach der Abg. *Erler* (SPD) deutlich aus, als ihm gegenüber seinem Vorwurf, das Parlament sei während der die Beziehungen zwischen den arabischen Staaten und der Bundesrepublik betreffenden Nahostkrise von 1965 mangelhaft informiert worden, von der Regierungsseite entgegengehalten wurde, führende Abgeordnete seien unterrichtet worden: „Ich möchte wissen, welches Verratsgeschrei sich erhoben hätte, wenn damals Herr Dehler, Herr Leicht, Herr Mommer oder ein anderer vertraulich Informierter die Geheimhaltungspflicht gebrochen und Alarm geschlagen hätte.“ (Verhandlungen des BT, Bd. 57, S. 8113 D, 8114 A).

⁶² Nach Unterzeichnung des Vertragstextes ist dieser nur noch auf Grund einer Willenseinigung der Vertragsparteien abänderbar, so *Berber*, Völkerrecht I, S. 421.

⁶³ Falls eine Unterhändler-Vollmacht nicht ausdrücklich auch zum verbindlichen Abschluß des Vertrages ermächtigt, besteht die völkerrechtliche Vermutung, daß der von dem betreffenden Unterhändler unterzeichnete Vertrag erst nach Ratifikation durch das Staatshaupt wirksam werden soll; so *Wengler*, Völkerrecht I, S. 224, unter Hinweis auf das Urteil des StIGH, Ser. A Nr. 23, S. 20.

⁶⁴ So z. B. *Berber*, a.a.O., S. 421.

Bundesregierung verpflichtet, dem zu unterzeichnenden Vertragstext einen Ratifikationsvorbehalt beizufügen, also das sogenannte zusammengesetzte Vertragsschlußverfahren zu wählen, damit sie in der Zeit zwischen der Unterzeichnung und der Ratifikation durch den Bundespräsidenten die Zustimmung des Parlaments einholen kann. Dieses zweistufige Vertragsschlußverfahren ist ohnehin für wichtige Verträge üblich⁶⁵. § 77 Abs. 1 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II legt in Form einer Dienstanweisung für die Unterhändler fest⁶⁶, daß unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallende Verträge mangels anderslautender Vollmacht nur „unter Vorbehalt der Ratifikation“ unterzeichnet werden dürfen.

Ob aber ein Vertrag unter Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG fällt, entscheidet die Bundesregierung allein⁶⁷; sie wird in der Staatspraxis nicht für verpflichtet gehalten, vor Unterzeichnung eines ihrer Meinung nach zustimmungsfreien Vertrages diesen dem Parlament zur Prüfung der Zustimmungsbedürftigkeit vorzulegen⁶⁸. Unterzeichnet auf Veranlassung der Bundesregierung der Bundespräsident oder ein dazu bevollmächtigter Unterhändler einen Vertrag verbindlich ohne die verfassungsrechtlich an sich erforderliche Zustimmung des Parlaments, so ist der Vertrag gleichwohl völkerrechtlich gültig.

Die Literatur ist sich allerdings in dieser Frage nicht einig. Nach der vor allem in der Zeit der Weimarer Republik überwiegenden absoluten Relevanztheorie⁶⁹ machen beim Vertragsschluß Verletzungen von Verfassungsnormen über die Kompetenz, das Abschlußverfahren oder die *Willensbildung* den Vertrag fehlerhaft⁷⁰. Die Vertreter der verschiedenen modifizierten Relevanztheorien, die in der heutigen Völkerrechtstheorie dominieren, sehen die Verletzung der genannten Normen nur dann als erheblich an, wenn sie auch durch die effektive Verfas-

⁶⁵ In den Schlußartikeln heißt es in der Regel etwa: „Dieses Abkommen bedarf der Ratifizierung.“

⁶⁶ Die gemeinsame GeschO der BMin. Teil II wurde durch Beschluß der Bundesregierung vom 1.8.1958 über die Inkraftsetzung der gemeinsamen GeschO der BMin. Teil I verabschiedet; zur neuesten Änderung siehe GMBL. v. 18. 3. 1970, S. 187.

⁶⁷ Zu dieser Praxis bei „politischen Verträgen“ Härle, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 118, der darauf hinweist, daß dies für Österreich ausdrücklich im Memorandum des Österr. Bundeskanzleramts festgestellt ist.

⁶⁸ A. A. mit Recht Härle, a.a.O., S. 118.

⁶⁹ Es werden hier die von Geck, Verfassungswidrige Verträge, S. 25, 32 und 38, geprägten Begriffe verwendet.

⁷⁰ Vgl. die Zusammenstellung von deutschsprachigen Vertretern dieser Meinung bei Maunz, in: M-D-H, RN 28, 29 mit FN 2 und 4 (S. 17) zu Art. 59 GG. Im übrigen ist auf die eingehende Literaturübersicht bei Geck, a.a.O., S. 38 ff., zu verweisen, die fremdsprachige Autoren, insbes. auch lateinamerikanische Lehrmeinungen berücksichtigt.

sung nicht gedeckt wird⁷¹, wenn sie offensichtlich ist⁷² oder wenn ihre Geltendmachung Treu und Glauben widerspricht⁷³. Der Rechtssicherheit im völkerrechtlichen Verkehr wird dagegen am besten die hier vertretene Irrelevanztheorie gerecht, wonach das Völkerrecht allein bezüglich der *Erklärungsbefugnis*, nicht aber der Willensbildung bei Verträgen auf das Verfassungsrecht verweist⁷⁴. Wie die von Geck durchgeführte Untersuchung ergeben hat⁷⁵, lehnte es die weitaus überwiegende Mehrzahl der Staaten ab, das Inkrafttreten und die Gültigkeit von Verträgen von der Erfüllung anderer Verfassungsvorschriften als denen über die Befugnis zur Abgabe von Vertragserklärungen abhängig zu machen⁷⁶. Man kann daher zu Recht annehmen, daß diese Praxis zumindest dabei ist, einen entsprechenden Satz des allgemeinen Völkerrechts entstehen zu lassen — sofern dies nicht ohnehin bereits geschehen sein sollte.

Dies bedeutet, daß die Exekutive unter Übergehung der Mitwirkungsrechte des Parlaments die Bundesrepublik durch einen Vertrag völkerrechtlich wirksam verpflichten könnte⁷⁷. Damit würde sie zwar nicht unmittelbar innerstaatlich verbindliches Recht setzen, da der Vertrag hierzu erst noch der Transformation bedürfte⁷⁸; der Bundestag könnte aber die zur innerstaatlichen Vollziehung des Vertrages erforderlichen Akte nicht verweigern, ohne die Bundesrepublik der völkerrechtlichen Haftung auszusetzen und ihre Glaubwürdigkeit im zwischenstaatlichen Verkehr zu schädigen. Die Exekutive würde mit der Schaffung eines solchen *fait accompli* die Legislative zur Gesetz-

⁷¹ Nachweis bei Geck, a.a.O., S. 40 f.

⁷² Nachweis bei Geck, a.a.O., S. 42 f.

⁷³ Nachweis bei Geck, a.a.O., S. 44 ff.; dazu neuerdings Bültmann, Abschluß, S. 76.

⁷⁴ So Geck, a.a.O., S. 411 ff., mit Nachweis auf S. 25 ff.; sowie Leisner, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 369/370; Reichel, *Auswärtige Gewalt*, S. 80; Pigorsch, *Völkerrechtliche Normen*, S. 79. — Die Art. 10—12 des Entwurfs der International Law Commission der UNO, abgedruckt in: *American Journal of International Law* 1967, S. 266/267, führen die Beachtung innerstaatlicher Zustimmungserfordernisse nicht als Voraussetzung für die Bindungswirkung des Vertragsschlusses auf.

⁷⁵ Darnach verweisen z. B. von 4900 bei der UNO registrierten Verträgen nur 5% in den Klauseln über das Inkrafttreten auf das Verfassungsrecht der Parteien; seit dem 2. Weltkrieg wurde auch kein Vertrag von einer Partei als wegen Verletzung innerstaatlicher Verfassungsvorschriften ungültig bezeichnet. Es kommt lediglich vor, daß ein Vertragspartner beim anderen anfragt, ob die Voraussetzungen für das innerstaatliche Wirksamwerden des Vertrages erfüllt sind; die dies bestätigende Erklärung des Staatsoberhauptes wird dann als endgültig und verbindlich angesehen.

⁷⁶ Geck, a.a.O., S. 416 und 418.

⁷⁷ Vgl. Reichel, *Auswärtige Gewalt*, S. 84.

⁷⁸ Siehe dazu unten 2. Abschn. B. I. 3. a) am Ende.

gebung zwingen⁷⁹, ohne daß dieser die freie Bestimmung über den Inhalt der zu setzenden Normen verbliebe. Die Gefahr, daß sich auf diese Weise die Bundesregierung in erheblichem Umfang an die Stelle des Gesetzgebers setzen würde, hält sich allerdings in gewissen Grenzen. Zum einen nämlich kann die Regierung in aller Regel⁸⁰ Verträge dem Parlament vorlegen, ohne ernsthaft eine Verweigerung der Zustimmung befürchten zu müssen. In der Praxis des Auswärtigen Amtes, das innerhalb der Exekutive die Zustimmungsbedürftigkeit prüft⁸¹, kommt es daher durchaus vor, daß man in *einzelnen* Zweifelsfällen den Vertrag eben dem Parlament vorlegt und nicht, was an sich eher zu erwarten wäre, mit einer gegen eine Zustimmungsbedürftigkeit sprechenden Interpretations-Version durchzudringen versucht. — Die hier angeführte Überlegung trifft allerdings nicht zu, wo rechtliche Zweifel bezüglich der Zuordnung einer ganzen *Kategorie* von Verträgen bestehen, z. B. der „Waren- und Zahlungsabkommen“⁸². — Zum anderen müßte die Bundesregierung, wenn sie Verträge ohne vorherige Beteiligung des Parlaments ratifiziert, bei denen sie eine Verweigerung der Zustimmung zu befürchten hätte, weil es darin um strittige Grundfragen der Außenpolitik und der Existenz des Staates schlechthin geht, gewärtig sein, vom Bundestag gestürzt zu werden — ein Risiko, das sie kaum eingehen wird; wäre doch auch der Sache selbst damit nicht allzuviel gedient: Eine daraufhin neugebildete Regierung könnte trotz der formellen Bindung gegen das mit dem Vertrag erstrebte Ziel arbeiten⁸³.

⁷⁹ Vgl. *Leisner*, a.a.O., S. 370.

So blieb dem Parlament z. B. im Falle der Vereinbarung vom 4. 12. 1957 mit Luxemburg über den Austausch von Gastarbeitnehmern und im Falle der Entscheidung des Rates der OEEC vom 12. 6. 1959, die ohne seine vorherige Zustimmung völkerrechtlich in Kraft gesetzt worden waren, nichts anderes übrig, als ihnen nachträglich zuzustimmen und sie gleichzeitig *rückwirkend* in innerstaatliches Recht zu transformieren (Gesetz vom 30. 9. 1960, BGBl. II S. 2305, 2310, bzw. Gesetz vom 3. 7. 1961, BGBl. II S. 806). Gleiches geschah bezüglich des Handels- und Schifffahrtsvertrages mit Island vom 19. 12. 1950 (Zustimmungsgesetz vom 30. 7. 1951, BGBl. II S. 153), der eine Meistbegünstigungsklausel enthielt und gleichwohl in Art. 4 bestimmte: „Dieses Abkommen tritt mit seiner Unterzeichnung durch die bevollmächtigten Vertreter der beiden Regierungen in Kraft.“ Vgl. ebenso das Abkommen mit Spanien vom 25. 1. 1952, Vertragsgesetz vom 13. 8. 1952 (BGBl. 1952 II S. 701); den Notenwechsel mit Kuba vom 7. 9. 1951, Vertragsgesetz vom 14. 11. 1952 (BGBl. 1952 II S. 958); das deutsch-isländische Protokoll vom 19. 12. 1950, Zustimmungsgesetz vom 25. 9. 1956 (BGBl. 1956 II S. 899), das bereits seit dem 19. 12. 1950 (!) in Kraft war, und schließlich das Protokoll vom 7. 6. 1955 bezüglich des Beitritts Japans zum GATT, Vertragsgesetz vom 30. 3. 1957 (BGBl. 1957 II S. 75).

⁸⁰ Siehe unten 2. Abschn. B. I. 2. b).

⁸¹ Wobei allerdings insbesondere das Justizministerium zu beteiligen ist, § 76 S. 1 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II.

⁸² Siehe im einzelnen hierzu unten 2. Abschn. B. II 2. a).

Von größerer Bedeutung für die Einflußverteilung beim Vertrags-schluß ist die Frage, ob bereits die Unterzeichnung eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik bewirkt; denn eine solche Bindung würde die Handlungsfreiheit des Bundestags bei der Entscheidung über den Vertrag einschränken. Früher nahmen denn sowohl die völkerrechtlichen Lehrmeinungen als auch die Praxis überwiegend eine Rechtspflicht des Staatsoberhauptes zur Ratifikation eines unterzeichneten Vertrages an und anerkannten nur die Überschreitung der Unterhändlervollmacht als Rechtfertigung für die Ablehnung⁸⁴. Dagegen geht die heute nahezu einhellige Meinung mit Recht dahin, daß ein Unterzeichnerstaat rechtlich in der Vornahme oder Ablehnung der Ratifikation frei sei⁸⁵; der Vorbehalt der Ratifikation entbehrte sonst seines wahren Sinnes, nämlich den Vertragspartnern Gelegenheit zu geben, die festgelegten Texte aus einem gewissen Abstand zu überprüfen; die Ratifikation wäre eine bloße Formalie. Zu pauschal ist allerdings das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, die Unterzeichnung der in Aussicht genommenen völkerrechtlichen Verträge erzeuge für sich allein weder staatsrechtliche noch völkerrechtliche Wirkungen⁸⁶; denn die Bundesrepublik wird sehr wohl verpflichtet, nämlich dazu, sorgfältig zu erwägen, ob der Vertrag endgültig angenommen werden kann⁸⁷. Vor allem aber verstärkt sich für alle Staatsorgane, auch das Parlament, die Pflicht, Schritte zu unterlassen, die dem mit dem Vertragsentwurf verfolgten Zweck widersprechen würden⁸⁸. So nach hindern die Aufnahme von Verhandlungen und erst recht die Unterzeichnung eines Vertrages durch die Exekutive den Bundestag weitgehend daran, über die gleiche Materie gesetzliche Regeln zu

⁸³ Die Geschichte des deutsch-französischen Vertrags vom 22. 1. 1963 gibt ein Beispiel dafür, daß ein Vertrag auch ohne Verletzung seiner ausdrücklichen Bestimmung zu einem großen Teil seiner Bedeutung und Wirkung entkleidet werden kann.

⁸⁴ Nachweise im Harvard Research in International Law, Draft Convention on the Law of Treaties, in: American Journal of International Law 1935, S. 739.

⁸⁵ So Bernhardt, Völkerrechtliche Bindungen, in: ZaöRV 18, S. 659, mit Nachweisen in FN 28.

Der Vertrag ist auch nicht bereits mit der Unterzeichnung unter Suspendierung der rechtlichen Wirkungen bis zur Ratifikation geschlossen, wie Oppenheim-Lauterpacht, International Law I, S. 903, meinen, so daß für die „Schwebezeit“ Regeln ähnlich dem § 162 BGB in Frage kämen, wonach die treuwidrige Verhinderung des Bedingungseintritts die Wirkungen des Rechtsgeschäfts eintreten läßt.

⁸⁶ BVerfGE 1, S. 281 (283).

⁸⁷ So Lettow, Bindung, S. 129 ff., 143.

⁸⁸ So ausdrücklich Art. 15 (b) des Entwurfs der International Law Commission, in: American Journal of International Law 1967, S. 267/268; ebenso StIGH, Ser. A 7, S. 30 (Deutsche Interessen in Oberschlesien); League of Nations Doc. A 10.1930 V., S. 2.

erlassen, die den Vertragszweck vereiteln könnten⁸⁹. Dies gilt solange, bis die Exekutive ein Vertragsgesetz eingebracht oder dem Vertragspartner die fehlende Ratifikationsabsicht kundgetan hat; auch diese Akte stehen wiederum im Ermessen der Regierung.

Wenn auch die Vorstadien des Vertragsschlusses einschließlich der Unterzeichnung keine völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik zur Ratifikation bewirken, bedeutet dies nicht, daß der Bundestag bei der Entscheidung über das Vertragsgesetz politisch freie Hand hätte. Wie sehr vielmehr sein Handlungsspielraum tatsächlich eingeengt ist, wird bei der folgenden Betrachtung des Zustimmungsverfahrens festzustellen sein.

2. Beteiligung der Legislativorgane nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Die Zentralnorm für die Beteiligung des Parlaments an der Entscheidung auswärtiger Angelegenheiten ist Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Hiernach bedarf es unter folgenden Voraussetzungen eines Zustimmungsgesetzes, damit ein völkerrechtlicher Vertrag staatsrechtlich wirksam zustandekommt:

Es muß sich um einen echten Vertrag und nicht nur um eine einseitige Willenserklärung handeln; Partner der Bundesrepublik müssen ein oder mehrere Völkerrechtssubjekte sein. Ferner muß sich der Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, d. h. „Rechte und Pflichten für inländische Rechtssubjekte von der Art bestimmen, wie sie nach deutschem Verfassungsrecht nur in der Form eines *formellen Bundesgesetzes* geregelt werden dürften“⁹⁰, oder er muß die politischen Beziehungen des Bundes regeln, d. h. unmittelbar die Existenz der Bundesrepublik, ihre territoriale Integrität, ihre Unabhängigkeit, ihre Stellung oder ihr maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft berühren⁹¹. Demnach soll die Exekutive der Absicht des Grundgesetzes nach auf einem überaus bedeutenden Teilgebiet der Auswärtigen Gewalt nicht gegen den Willen der Legislative völkerrechtliche Akte setzen können. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative bei der Wahrnehmung Auswärtiger Gewalt würde sich dem Gleichgewicht nähern, wenn das Parlament tatsächlich seinen

⁸⁹ z. B. wäre ein Gesetz völkerrechtswidrig, das gerade einen überwiegend in ausländischen Händen stehenden Industriezweig sozialisiert, während der Entwurf eines Vertrages mit dem betreffenden Staat verhandelt oder unterzeichnet wird, der den gegenseitigen Schutz der wirtschaftlichen Betätigung im Partnerstaat zum Ziel hat. Vgl. hierzu *Lettow*, a.a.O., S. 117 ff.

⁹⁰ *Maunz*, in: M - D - H, RN 17 zu Art. 59 GG.

⁹¹ BVerfGE 1, S. 372 (381). — Zu den Problemen, die aus der Schwierigkeit erwachsen, die zustimmungsbedürftigen Verträge abzugrenzen, vgl. unten 2. Abschn. B. II.

Willen bezüglich des Vertrages zur Geltung bringen könnte. Doch dies ist gerade nicht der Fall, wie sich im weiteren zeigen wird.

a) Initiative zum Vertragsgesetz

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG sieht vor, daß die Zustimmung der Legislativorgane „in der Form eines Bundesgesetzes“ zum Ausdruck kommen muß; § 78 der Gemeinsamen GeschO der BMin Teil II verweist dementsprechend bezüglich der Behandlung der Vertragsgesetze auf die Bestimmungen über das reguläre Gesetzgebungsverfahren. Gleichwohl bestehen im Vergleich zu diesem in wesentlichen Punkten Abweichungen.

So wird allgemein die Ansicht vertreten und praktiziert, das Recht der Einbringung von Entwürfen für Vertragsgesetze liege anders als nach Art. 76 GG allein bei der Bundesregierung⁹². Zur Begründung dieser Auffassung, für deren Richtigkeit sich im Grundgesetz kein Anhaltspunkt findet, wird darauf hingewiesen, die Vereinbarung völkerrechtlicher Verträge unterliege dem Ermessen der Bundesregierung⁹³, die allein „über die auswärtigen Angelegenheiten aktiv disponieren“ könne⁹⁴. Betrachtet man diese Frage nur von der Wirkung des Zustimmungsgesetzes her, so erscheint diese Auffassung als angebracht: Durch das Vertragsgesetz wird der Bundespräsident nämlich nicht zur Ratifikation verpflichtet⁹⁵, vielmehr hängt diese weiterhin von der freien Entscheidung der Bundesregierung ab⁹⁶. Ein ohne oder gegen ihren Willen vom Bundestag verabschiedetes Vertragsgesetz könnte daher vergeblich oder sogar außenpolitisch nachteilig sein; letzteres dann, wenn die Bundesregierung in dem Bestreben, ihre volle Handlungsfreiheit⁹⁷ wiederzugewinnen, erklären möchte, daß sie nicht mehr vor habe, den Vertrag dem Verhandlungspartner gegenüber in der unter-

⁹² So *Troßmann*, Parlamentsrecht, S. 233 — Stichwort „Staatsverträge“; *Türk*, Vertragsgewalt, S. 121; *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 111.

⁹³ So *Troßmann*, a.a.O., S. 87 — Stichwort „Einbringung von Gesetzesentwürfen“.

⁹⁴ So *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 290. *Türk*, a.a.O., leitet aus Art. 65 GG ab, daß die aktive Gestaltung der Außenpolitik verfassungsmäßig garantiertes Recht ausschließlich des Bundeskanzlers sei.

⁹⁵ Siehe im einzelnen unten 2. Abschn. B. I. 3. a).

⁹⁶ Der Bericht des Auswärtigen Ausschusses des BT vom 10. 6. 1952 (BT-DS I/3338/49) wies auf die mögliche Situation hin, daß der BPräs. das vom BT initiierte Zustimmungsgesetz ausfertigen müsse, den Abschluß des Vertrages jedoch verweigere. Die gleiche Situation kann jedoch eintreten, wenn es sich die Exekutive — z. B. auf Grund veränderter außenpolitischer Umstände — nach Verabschiedung eines von ihr initiierten Vertrages anders überlegt und nicht mehr ratifizieren will.

⁹⁷ Deren Beschränkung durch das Schweben eines Vertragsschlußverfahrens oben, 2. Abschn. B. I. 1. c) am Ende beschrieben worden ist.

zeichneten Form zu ratifizieren. — Diese Argumente können im übrigen auch dafür angeführt werden, daß die Bundesregierung berechtigt sei, den Entwurf eines Vertragsgesetzes bis zur endgültigen Entschließung auch dann noch zurückzuziehen, wenn der Bundestag bereits in die Behandlung des Antrags eingetreten sei⁹⁸.

Die vorausgehend dargestellte Auffassung geht zu Unrecht davon aus, daß nur die Exekutive treibende Kraft bei der Ausübung Auswärtiger Gewalt sein dürfe. Der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt nach einer aktiven Teilnahme der Legislativorgane an der Gestaltung der rechtlichen Außenbeziehungen des Staates. Fehlt es dem Bundestag schon an der Möglichkeit, selbst Verträge mit fremden Staaten anzubahnen, muß er wenigstens befähigt sein, selbständig ein Zustimmungsgesetz zu einem Vertrag, auf den er u. U. bereits seine derzeitige Gesetzgebung inhaltlich abgestellt hat, einzubringen und zu verabschieden und damit der Bundesregierung Anstoß und „Ermächtigung“ zur Ratifikation zu geben. In der innenpolitischen Auseinandersetzung um den Vertrag wird die Regierung dann zumindest nicht formelle Gründe dafür vorschieben können, daß sie den endgültigen Vertragsschluß hinauszögert. Es bestehen auch keine unausräumbaren Bedenken dahin, daß gegenläufiges Handeln von Parlament und Regierung außenpolitisch schaden könnte; denn sobald die Regierung dem potentiellen Vertragspartner mitteilt, sie beabsichtige nicht mehr, den Vertrag zu ratifizieren, entfällt ohnehin die Grundlage dafür, daß der Bundestag noch einen Gesetzentwurf einbrächte oder weiter behandelte.

Die bisherige Praxis in der Bundesrepublik hat Initiativen zu Vertragsgesetzen aus der Mitte des Bundestages zugelassen. Der Natur der Sache entsprechend geschah dies freilich nur in verhältnismäßig wenigen Fällen⁹⁹. Es wurden auf diese Weise vor allem der Beitritt zu multilateralen Abkommen eingeleitet¹⁰⁰. Dies ist deshalb sachgemäß,

⁹⁸ So *Troßmann*, a.a.O., S. 306/307 — Stichwort „Zurücknahme von Anträgen und Vorlagen“. Für allgemeine Gesetzesvorlagen vertritt er demgegenüber die Ansicht, daß eine Rücknahme dann nicht mehr zulässig sei, wenn sich der Ausschuß in seinem Bericht an das Plenum grundsätzlich für den Entwurf ausgesprochen habe, a.a.O., S. 305.

⁹⁹ So stammten während der 4. Legislaturperiode, in der 130 Zustimmungsgesetze zu Verträgen verabschiedet wurden, 128 Gesetzesentwürfe von der BReg. und 2 vom BT (nach: Die Bundesgesetzgebung, Beilage zum BAnz. vom 22. 9. 1966).

¹⁰⁰ Häufig sind solche Konventionen ohnehin von internationalen Versammlungen initiiert und ausgearbeitet worden, in denen auch Abgeordnete des Bundestages mitwirken, so von der beratenden Versammlung des Europarats. *Partsch*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 101, weist daher mit Recht darauf hin, daß es weder politisch noch verfassungsrechtlich zulässig sei, diesen Abgeordneten das Recht zu versagen, das Ergebnis ihrer Arbeit auf die nationale Ebene zu projizieren und zumindest in diesen Fällen Zustimmungsgesetze einzubringen.

weil derartige Konventionen in aller Regel Normen enthalten. Der Bundestag bleibt also in seinem Fachbereich, der Gesetzgebungsarbeit; er leitet mit seinen Initiativen lediglich die Übernahme von international vorgeformten und vereinheitlichten Teil-Rechtsordnungen ein. Ohnehin seine Aufgabe ist es, die damit im Zusammenhang stehenden deutschen Gesetze den Vertragsnormen anzupassen. Ein Beispiel für eine Vertragsgesetz-Initiative bietet der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention; die Gesetzesvorlage hierzu wurde von sämtlichen Bundestagsfraktionen gemeinsam eingebracht¹⁰¹. Auf den Gesetzesbeschluß vom 7. 8. 1952 hin¹⁰² hinterlegte die Bundesregierung dann am 5. 12. 1952 die Ratifikationsurkunde beim Generalsekretariat des Europarats¹⁰³. In gleicher Weise spielte sich der Beitritt der Bundesrepublik zu den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. 7. 1948, vom 1. 7. 1949 und vom 29. 6. 1951¹⁰⁴ ab; die Initiativgesetzentwürfe stammten jeweils aus der Mitte des Bundestages¹⁰⁵. Da ein solches Verfahren der kooperativen Gewaltenteilung im auswärtigen Bereich entspricht, bedarf es nicht noch einer besonderen Rechtfertigung, wie sie Troßmann versucht¹⁰⁶. — Über all dem darf aber nicht vergessen werden, daß die Verfassungswirklichkeit bezüglich Vertragsgesetzen praktisch nur die Initiative der Bundesregierung kennt¹⁰⁷, und den geschilderten Ausnahmefällen nicht viel Gewicht zukommt.

b) Entscheidungsspielraum des Bundestages

Nachdem ein vom Kabinett beschlossener Gesetzentwurf dem Bundesrat zugeleitet worden ist¹⁰⁸, übersendet ihn der Bundeskanzler samt Begründung, Vertragstext, Denkschrift zum Vertrag, Stellungnahme

¹⁰¹ BT-DS I/2110/49 vom 4. 4. 1951.

¹⁰² BGBl. 1952 II S. 685.

¹⁰³ Bulletin des BPA vom 16. 12. 1952.

¹⁰⁴ Die Vertragsgesetze wurden am 16. 11. 1956, 28. 10. 1955 und 7. 12. 1955 verabschiedet auf Grund von Gesetzesentwürfen, die von der Fraktion der SPD eingebracht worden waren (BT-DS II/1367—1369).

¹⁰⁵ Vgl. hierzu *Troßmann*, Parlamentsrecht, S. 87 — Stichwort „Einbringung von Gesetzesentwürfen“.

¹⁰⁶ a.a.O.: „...die Zulässigkeit der Initiative aus der Mitte des Hauses dürfte in diesen Fällen nur aus einer stillschweigenden Zustimmung der Bundesregierung hergeleitet werden können.“

¹⁰⁷ So *Baade*, Parlament und Regierung, S. 89; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 78.

¹⁰⁸ Art. 76 Abs. 2 GG. Dem Zustimmungsrecht der Legislativorgane unterliegen jeweils der ganze Vertrag, nicht nur diejenigen Teile, die die Qualifikation nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bewirken; vgl. z. B. *Bergatt*, Beteiligung, S. 55.

des Bundesrats und einer etwaigen Gegenäußerung der Bundesregierung dem Bundestagspräsidenten. Es finden grundsätzlich nur zwei Lesungen statt und nur auf besonderen Beschluß des Bundestags drei¹⁰⁹. Nach der ersten Lesung überweist das Plenum regelmäßig die Vorlage an den Auswärtigen Ausschuß; unter Berücksichtigung von dessen Bericht wird dann in der zweiten Lesung beraten. Über den Vertrag selbst kann nur im ganzen abgestimmt werden¹¹⁰. Der Grund für diese Besonderheiten liegt darin, daß Änderungsanträge zum Text der völkerrechtlichen Vereinbarungen nach § 78 S. 3 GeschOBT unzulässig sind. Hiermit bestätigt sich, was sich bereits bei der Betrachtung der Vertragsverhandlungen andeutete: Der Bundestag hat keinen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung des Vertrages, er kann ihm nur insgesamt zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen¹¹¹. Wie sehr hier im Vergleich zum regulären Gesetzgebungsverfahren die Befugnisse des Bundestages beschnitten werden, zeigt der Blick darauf, in welchem Ausmaß nicht selten allgemeine Gesetzesentwürfe der Regierung in den Ausschüssen umgestaltet werden¹¹²; in einzelnen Fällen wird durch den endgültigen Gesetzesbeschluß die Absicht des Initiators geradezu ins Gegenteil verkehrt¹¹³.

Zum Wortlaut des Vertragsgesetzes sind Änderungsanträge zulässig¹¹⁴; diese dürfen jedoch keine Verpflichtung der Exekutive zum Inhalt haben, den Vertragstext selbst abzuändern¹¹⁵. Diese Regelung be-

¹⁰⁹ § 77 Abs. 1 GeschOBT.

¹¹⁰ § 83 S. 2 GeschOBT. Daß der BT zumindest in einem Fall seine Zustimmung lediglich zu Vertragsteilen erklärte, zeigt Art. 1 des Gesetzes vom 30. 4. 1954 über den Beitritt der BRD zum Allgemeinen Abkommen vom 2. 9. 1949 über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats u. a. (BGBl. 1954 II S. 493):

„Dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem in Paris am 2. 9. 1949 abgeschlossenen Allgemeinen Abkommen . . . wird zugestimmt, jedoch mit Ausschluß von Art. 6 b) des Abkommens.“

Die Vorschrift des § 83 S. 2 GeschOBT kann ihre Berechtigung also nicht darauf stützen, daß eine teilweise Ratifizierung von Verträgen nicht denkbar sei; die Vorbehaltspraxis ist vielmehr sehr rege. — Entgegen dem, was der Mißverständliche § 88 S. 4 GeschOBT auszudrücken scheint (so *Troßmann*, a.a.O., S. 233 — Stichwort „Staatsverträge“) findet doch eine Schlußabstimmung statt, allerdings nur über das Zustimmungsgesetz.

¹¹¹ Vgl. *Baade*, a.a.O., S. 89 u. 90; *Reichel*, a.a.O., S. 79; *Möller*, in: *DöV* 1963, S. 169. Zu den vergleichbaren italienischen Verhältnissen vgl. *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 361.

¹¹² Vgl. *Partsch*, *Parlament und Regierung*, in: *VVDStRL* Heft 16, S. 104.

¹¹³ Vgl. dazu *Baade*, a.a.O., S. 88, mit Beispielen. Siehe auch oben I. Abschn. A. FN. 104.

¹¹⁴ So *Lechner - Hülshoff*, *Parlament und Regierung*, Anm. 4 zu § 78 GeschOBT; *Troßmann*, *Parlamentsrecht*, S. 11 — Stichwort „Änderungsanträge“.

¹¹⁵ Vgl. *Reichel*, a.a.O., S. 79. Gleichwohl kann auch im Vertragsgesetz außenpolitisch Erhebliches gesagt werden; so fügte der BT auf Grund eines

ruht auf der Überlegung, daß die Bundesregierung nicht einseitig mit Wirkung gegenüber dem Vertragspartner den Wortlaut einer Vereinbarung modifizieren kann. Eine Zustimmung unter Neufassung des Vertragstextes oder unter Verpflichtung der Exekutive hierzu würde eine Ablehnung des vorgelegten Vertrages und zugleich eine vorweggenommene Zustimmung zu einem erst noch auszuhandelnden Vertrag bedeuten; dies wäre eine Vertragsinitiative des Parlaments, die nach allgemeiner Auffassung eben unzulässig sein soll. Dem oder den Partnern könnte zudem nach Abschluß der Verhandlungen — von Ausnahmefällen abgesehen¹¹⁶ — nicht zugemutet werden, erneut über eine vom Bundestag beschlossene Änderung zu verhandeln¹¹⁷.

Unterliegt somit der Bundestag einerseits bezüglich des Vertragsinhalts dem Verbot des *ne varietur*¹¹⁸, so ist andererseits festzustellen, daß es ihm aus außenpolitischen Gründen schlechthin unmöglich ist, nein zum Vertrag zu sagen. Die Unterzeichnung verpflichtet einen Staat zwar nicht *völkerrechtlich*; man wird auch nicht von einer „moralischen“ Verpflichtung zur Ratifikation sprechen können, wie es in einigen Völkerrechtswerken getan wird¹¹⁹. Doch würde mit großer Sicherheit die Ablehnung der Ratifikation eines bereits unterzeichneten Vertrages durch die Bundesrepublik den politischen Kredit beim Partnerstaat und das Vertrauen der Staatenwelt gegenüber der Bun-

interfraktionellen Antrags in das Vertragsgesetz betreffend die Europäische Menschenrechtskonvention einen neuen Artikel ein, wonach die Konvention auch in Westberlin gelten solle (Verhandlungen des BT, Bd. 12, S. 9512 u. S. 9515 A).

¹¹⁶ Wenn der BT z.B. eine dem Partner günstigere Gestaltung des Vertrags vorschlägt oder einer Anregung des Partners oder einer neuen Situation entspricht.

¹¹⁷ So *Treviranus*, Außenpolitik, S. 47. — Da vor der Unterzeichnung der deutsche Unterhändler die Verhandlungsmöglichkeiten zugunsten der Bundesrepublik in aller Regel ausgeschöpft haben wird, dürften einem erneuten Eintritt in die Verhandlungen zudem keine großen Erfolgchancen einzuräumen sein. Allerdings zeigte sich im Fall des deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrages vom 8.4.1960, daß erneute Verhandlungen möglich waren, nachdem das niederländische Parlament zunächst die Zustimmung verweigert hatte (vgl. dazu BVerfGE 16, S. 220, 221 f.); sie führten zu der Ergänzung durch die Zusatzabkommen vom 14.5.1962. Auch das Scheitern des EVG-Vertrages im Französischen Parlament hatte nicht etwa zur Folge, daß damit die Angelegenheit erledigt gewesen wäre; vielmehr wurde durch neue Verhandlungen ein Ersatz in Gestalt einer Umgestaltung des Brüsseler Vertrags und der Aufnahme der BRD in den NATO-Pakt geschaffen. In ähnlicher Weise konnte nach der Ablehnung des Saarstatuts (die zwar nicht durch ein Parlament, sondern durch eine Volksabstimmung erfolgt war) in kürzester Zeit eine neue Regelung der Saarfrage ausgehandelt werden.

¹¹⁸ *Leisner*, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 361 und 370.

¹¹⁹ Vgl. *Bernhardt*, Völkerrechtliche Bindungen, in: ZaöRV 18, S. 660, mit Nachweis für solche Äußerungen.

desregierung untergraben¹²⁰. Die Bundesregierung steht auch nicht an, den Bundestag nachdrücklich auf diesen Umstand hinzuweisen. Das Parlament wird demgegenüber allein die innerstaatlichen Auswirkungen des Vertrages abschätzen können, nicht aber die Rückwirkungen einer etwaigen Ablehnung für die internationale Stellung der Bundesrepublik¹²¹. Zu beachten ist dabei auch die Tatsache, daß die Bundesrepublik keine Weltmacht ist, die ihren jeweiligen Willen zum Ausdruck bringen könnte, ohne viel Rücksicht auf die zu erwartende Reaktion des Partners nehmen zu müssen; sie muß vielmehr infolge der politischen Vergangenheit Deutschlands noch immer darauf bedacht sein, allenthalben ihren guten Willen in bezug auf eine positive internationale Zusammenarbeit zu zeigen und den Anschein, selbstherrlich entscheiden zu wollen, zu vermeiden. Schließlich nützte mancher Staat, demgegenüber auf Grund seiner geringen Machtstellung und seiner an die Bundesrepublik gerichteten wirtschaftlichen Wünsche eine Ratifikationsverweigerung vertretbar hätte sein können, als offenes oder verstecktes Druckmittel den Hinweis, er werde die Deutsche Demokratische Republik anerkennen und mit ihr wirtschaftliche Beziehungen pflegen, falls ihm die Bundesrepublik nicht entgegenkomme.

Die Exekutive hat es sonach mit der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages in der Hand, das Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen, so daß es nicht anders kann, als zuzustimmen. Dieses Ergebnis findet in der bisherigen Praxis der Bundesrepublik seine volle Bestätigung. Es ist kein Fall bekannt, in dem der Bundestag die Zustimmung zu einem ihm von der Regierung vorgelegten Vertrag verweigert hätte¹²². Die Aussagekraft dieser Tatsache läßt sich nicht mit der Behauptung vermindern, die Regierung bemühe sich eben jeweils darum, den Vertrag so zu gestalten, daß er ohne weiteres vom Bundestag akzeptiert werden könne; denn auch bei Entwürfen zu sonstigen Gesetzen wird sich die Regierung schon aus innenpolitischen, wahltaktischen Gründen meist darum bemühen, die Vorlagen annehmbar zu gestalten, damit das von ihr verkündete Regierungsprogramm nicht stecken bleibe; dennoch folgt in jeder Legislaturperiode zumin-

¹²⁰ Vgl. *Bernhardt*, a.a.O. Ebenso *Treviranus*, a.a.O., S. 47, der darauf hinweist, daß zum Ausdruck der Mißbilligung der Regierung dem Parlament andere und drastischere Maßnahmen zur Verfügung stünden als diese, die das Außenverhältnis des Staates entscheidend berühre.

¹²¹ So *Leisner*, a.a.O., S. 362, (vgl. auch zum folgenden).

¹²² Anders z. B. in Frankreich — dort lehnte das Parlament am 30. 8. 1954 den EVG-Vertrag ab, dem der BT bereits zugestimmt hatte (vgl. im einzelnen *Besson*, Außenpolitik, S. 151) — oder in Holland — vgl. den eben in FN. 117 erwähnten deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag vom 8. 4. 1960, dem das niederländische Parlament zunächst die Zustimmung verweigert hatte — und anders insbesondere in den USA — vgl. den Überblick bei *Loewenstein*, Verfassungsrecht der USA, S. 308 f.

dest 10 % der Regierungsvorlagen kein Gesetzesbeschluß des Bundestags¹²³, obwohl dieser den Entwurf nach Belieben umgestalten kann. Auch gewisse Äußerlichkeiten weisen darauf hin, daß bei völkerrechtlichen Verträgen das politisch Entscheidende bei der Unterzeichnung, nicht erst bei der Ratifikation geschieht: Der Vertrag wird nach dem Datum der Unterzeichnung benannt: ein feierlicher Rahmen wird oft für die Unterzeichnung, selten für den Austausch oder die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden gewählt.

Gegenüber dem „*ne varietur*“, das in seiner Bedeutung für die Beschränkung des parlamentarischen Mitwirkungsrechts um so schwerer wiegt, als der Bundestag den Vertrag praktisch auch nicht insgesamt ablehnen kann, hat der Bundestag einige, allerdings recht schwache Ansatzpunkte gefunden, den Gehalt von Verträgen zu verändern.

So wurde in verschiedenen Fällen in das Zustimmungsgesetz eine Bestimmung aufgenommen¹²⁴ oder ihm beigelegt¹²⁵, wonach die Exekutive bei der Ratifizierung des Vertrages einen nach den Bestimmungen des Vertrages oder nach allgemeinem Völkerrecht¹²⁶ zulässigen Vorbehalt abzugeben habe¹²⁷. Dadurch kann der Bundestag das Wirksamwerden von Vertragsteilen verhindern, die nach seiner Auffassung gel-

¹²³ Verabschiedungsquoten der Regierungsvorlagen:

1. Wahlper.: 398 von 486 = 82 %
2. Wahlper.: 376 von 442 = 85 %
3. Wahlper.: 352 von 391 = 90 %
4. Wahlper.: 328 von 373 = 88 %
5. Wahlper.: 372 von 415 = 90 %.

(Errechnet nach den Angaben in Bulletin des BPA 1969, S. 964).

¹²⁴ z. B. in das Gesetz zum Europäischen Übereinkommen vom 20. 7. 1959 über obligatorische Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge (BGBl. 1965 II S. 281).

¹²⁵ z. B. verabschiedete der BT auf Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses gleichzeitig mit dem Zustimmungsgesetz vom 10. 6. 1952 zu der bereits erwähnten Europäischen Menschenrechtskonvention eine Entschlie-ßung, wonach die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Art. 7 Abs. 2 der Konvention erklären solle (Verhandlungen des BT, Band 12, S. 3515 [B]).

¹²⁶ Vgl. Art. 16 der Draft Articles on the law of treaties der International Law Commission (abgedruckt in: American Journal of International Law 1967, S. 268), wonach die Zulässigkeit von Vorbehalten der Regelfall ist, während die Fälle der Unzulässigkeit einzeln aufgeführt sind.

¹²⁷ Nach *Partsch*, Parlament und Regierung, VVDStRL Heft 16, S. 97 FN 60, gibt in solchen Fällen der BT die Ratifikationsermächtigung unter der *Bedingung* der Vorbehaltserklärung ab; eine echte Bedingung im technischen Sinn wird man hier nicht für zulässig erachten können; denn die Erklärung oder Verweigerung der Zustimmung muß eindeutig sein, vgl. z. B. *Ipsen*, in: NJW 1963, S. 1380; *Féaux de la Croix*, in: NJW 1964, S. 386. Gleichwohl wird in aller Regel die Exekutive nicht gegen den ausdrücklich erklärten Willen der Parlamentsmehrheit von der „Ermächtigung“ Gebrauch machen, ohne dabei den Vorbehalt zu erklären; denn sie hätte dann ein Mißtrauensvotum zu gewärtigen. Dementsprechend leistete sie jeweils der

tendem Recht, insbesondere Verfassungsrecht, oder aber den eigenen Gesetzgebungsabsichten widersprechen. Freilich sind im Ergebnis Vorbehalte nur zu solchen Punkten möglich, die im Rahmen des Vertrages eine untergeordnete Rolle spielen, so daß der Vertrag mit der Regelung dieser Fragen nicht für den Partner steht und fällt. Am ehesten wird es sich um Interpretationsvorbehalte oder um Reservationen zu umfangreicheren Konventionen handeln können¹²⁸.

In ähnlicher Weise hat der Bundestag bei der Verabschiedung von Vertragsgesetzen zugleich die Regierung aufgefordert, sich um den Abschluß weiterer Verträge zu bemühen, die den bereits unterzeichneten in solchen Fragen *ergänzen* sollten, die dem Bundestag als noch zu wenig geklärt erscheinen¹²⁹.

In gewissem Umfang kann das Parlament auch dadurch Einfluß auf die Auswirkung des Vertrages gewinnen, daß es seine Beratungen über das Vertragsgesetz in die Länge zieht („*timing*“) und damit das Wirksamwerden des Vertrages hinausschiebt¹³⁰ oder effektiv ausschließt; letzteres kann dann der Fall sein, wenn der Vertrag infolge des Zeitablaufs unaktuell oder für einen der Partner wegen veränderter Umstände uninteressant wird oder aber eine Regierungsumbildung bevorsteht — u. z. auf Grund einer Neuwahl oder als Auswirkung der veränderten Machtkonstellation¹³¹. Zwar kann die Bundesregierung

Aufforderung des BT zur Vorbehaltserklärung Folge; vgl. z. B. Bulletin des BPA vom 16. 12. 1952, bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Im Falle des Übereinkommens vom 6. 5. 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern versuchte selbst der BR zu erreichen, daß die bei der Ratifikation zu erklärenden Vorbehalte — siehe BGBl. 1969 II S. 1962 — im Zustimmungsgesetz verankert würden (BT-DS V/1219 Anlage 2).

¹²⁸ Zu den Kompetenzfragen bezüglich der Erklärung von Vorbehalten vgl. unten S. 155 f.

¹²⁹ Siehe dazu das Beispiel oben 2. Abschn. B. FN. 16.

¹³⁰ Um etwa abzuwarten, ob die Voraussetzungen zur Durchführung des Vertrages günstiger werden, vgl. zu solchen Überlegungen den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit zum Übereinkommen Nr. 100 der ILO (Verhandlungen des BT, Bd. 27, S. 6236 f.).

So wurde dem BT am 8. 12. 1966 der Entwurf für das Zustimmungsgesetz zum Übereinkommen vom 6. 5. 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern übersandt (BT-DS V/1219). Das Zustimmungsgesetz erging erst am 29. 9. 1969.

Daß die Bundesregierung selbst, u. z. in größerem Umfang, gegenüber den Partnerstaaten mit „*timing*“ arbeitet, zeigt die Liste des Auswärtigen Amtes vom 19. 12. 1966 mit 48 völkerrechtlichen Verträgen, die von der Bundesrepublik unterzeichnet waren, wozu aber noch kein Zustimmungsgesetz eingebracht war (BT-DS V/1247); die einzelnen Vertragsunterzeichnungen lagen bis zu 8 Jahren zurück.

¹³¹ Dieser Gefahr eingedenk setzte Bundeskanzler Adenauer alles daran, die Zustimmung des Bundestags zum deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vom 22. 1. 1963 noch vor seinem Rücktritt zu erlangen — vgl. Besson, Außenpolitik, S. 309 —; sie erfolgte am 15. 6. 1963 (BGBl. II S. 705).

einer gezielten Hinauszögerung des Vertragsverfahrens durch den Bundestag dadurch entgegenarbeiten, daß sie im Vertrag Rückwirkung einzelner oder aller Bestimmungen vereinbart¹³². Doch sind dem verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt; denn Verträge dürfen nicht anders als Gesetze nur unter engen Voraussetzungen rückwirkend Belastungen für den Bürger bestimmen¹³³. Oft wird sich auch die Bundesregierung oder der Vertragspartner bezüglich des Zeitpunkts der Vertragswirkung nicht gern festlegen wollen, weil sie ja damit rechnen müssen, daß der andere Vertragsteil die Ratifikation hinauszögern und die Rückwirkung zu diesem späteren Zeitpunkt innenpolitisch nicht mehr opportun sein könnte.

Schließlich ist die Möglichkeit zu nennen, daß der Bundestag in den Text des Zustimmungsgesetzes¹³⁴ oder in eine *Präambel* mehr oder minder deklaratorische Feststellungen aufnimmt, die zwar formell den Vertragsinhalt unberührt lassen¹³⁵, in ihrer außenpolitischen Wirkung für den Partner und in ihrer Aussagekraft für die übrige Staatenwelt jedoch von größter Bedeutung sein können. Das bekannteste Beispiel hierfür bietet der Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. 1. 1963¹³⁶. Dieser war deutscherseits ein Werk allein des bereits von Teilen seiner eigenen Partei zum Rücktritt gedrängten Bundeskanzlers Adenauer; daher rührt es, daß das Abkommen — vor

¹³² Vgl. hierzu *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 371.

Dies geschah z. B. im deutsch-chilenischen Briefwechsel vom 3. 11. 1953 (BGBl. 1954 II S. 632) auf Veranlassung der BReg.; ebenso in Ziff. 3 der deutsch-schweizerischen Vereinbarung vom 3. 10. 1955 (BGBl. 1956 II S. 1878), die dementsprechend bereits am 1. 1. 1955 in Kraft trat, obwohl ihr der BT erst am 23. 12. 1956 zustimmte (BGBl. II S. 1877); wie wenig hier der BT infolge der Vertragsgestaltung Herr über die zeitliche Wirkung seines Gesetzesbeschlusses war, zeigt Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung:

„Der Tag, an dem die Vereinbarung nach ihrer Nummer 3 mit Wirkung vom 1. Januar 1955 in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.“

¹³³ Vgl. z. B. BVerfGE 7, S. 89 u. S. 129 (153); BSozG, in: NJW 1959, S. 1338 (1339). Vgl. dazu im einzelnen die eingehende Darstellung von *Klein - Barbey*, Bundesverfassungsgericht und Rückwirkung von Gesetzen, InstitutFST Heft 72.

¹³⁴ Ein allgemeines „Bepackungsverbot“ besteht für das Zustimmungsgesetz nicht, so z. B. *Boehmer*, *Völkerrechtlicher Vertrag*, S. 89 f.; *Mosler*, *Auswärtige Gewalt*, in: *Festschr. f. Bilfinger*, S. 294; *Féaux de la Croix*, in: NJW 1964, S. 386; im Ergebnis auch *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 79; a. A. *Ipsen*, in: NJW 1963, S. 1380 f.

¹³⁵ Zur Frage nach dem rechtlichen Gehalt der Präambel vgl. *Hienstorfer*, *Auswärtige Gewalt*, S. 95 ff., der sie jedoch letztlich offenlassen muß und auf die jeweilige Absicht des Verfassers der Präambel abstellt.

¹³⁶ BGBl. 1963 II S. 705. — Ähnliche Bedeutung kommt z. B. auch der Entscheidung des BT zu, die dieser anlässlich der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen über die EWG und die EURATOM verabschiedete.

allem in seiner Ausgestaltung — auch bei den Mehrheitsparteien nicht uneingeschränkte Billigung erlangte. Schon in der ersten Beratung des Bundesrats (Art. 76 II GG) hatten Hessen eine Einfügung ins Zustimmungsgesetz und Hamburg eine Präambel beantragt, um klargestellt zu sehen, daß der Vertrag die Haltung der Bundesrepublik zur Atlantischen Gemeinschaft und zur europäischen Integration nicht berühre¹³⁷. Der Bundesrat nahm zwar lediglich eine entsprechende EntschlieÙung¹³⁸ an, doch griffen sämtliche Fraktionen des Bundestags den Gedanken einer Präambel auf und setzten ihn durch¹³⁹. Die Präambel zu dem Zustimmungsgesetz vom 15. 6. 1963¹⁴⁰ verfehlte auch keineswegs ihre beabsichtigte Wirkung, nämlich einen von ihren Verfechtern befürchteten Alleingang der Bundesrepublik mit Frankreich zu verhindern; dabei ist zu beachten, daß sie unmittelbar nur für die Organe der Bundesrepublik verbindlich sein, nicht aber völkerrechtliche Wirkungen zeitigen konnte¹⁴¹. Armin Mohler, der in der angestrebten engen Partnerschaft Deutschlands mit Frankreich die Grundlage für ein eigenständiges Europa gesehen hätte, kennzeichnet den Gesetzesvorspruch als „jene fatale Präambel vor dem Vertrag, die diesen, wenn man genau sein will, gleich wieder zerriß. Oder schonender gesagt: die den Elysée-Vertrag zu einer unverbindlichen Prinzipienerklärung verniedlichte“¹⁴².

Diese insgesamt nach Zahl und politischem Gewicht verhältnismäßig unbedeutenden Ansätze zu echter gestaltender Einwirkung vermögen nichts an der grundsätzlichen Feststellung zu ändern, daß der Bundestag entgegen der Erwartung, die an den Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG geknüpft werden könnte, keineswegs eine der Regierung zumindest gleichwertige Position bei der Willensbildung zu Verträgen einnimmt. Praktisch stellt sich die Zustimmungsbefugnis des Bundestages als bloßes „Blankettbilligungsrecht“¹⁴³ dar. Das Parlament hat weder je einen Vertrag im Ergebnis abgelehnt, noch hat es in einer Weise, die auch nur annähernd der Praxis sonstiger Gesetzgebungsarbeit entspräche, auf die inhaltliche Gestaltung der Verträge Einfluß genommen. Immerhin beweist die Tatsache, daß ihr bezüglich letzterer Aufgabe — wenn auch in unzulänglichem Maße — Mittel zur Ver-

¹³⁷ Verhandlungen des BR 1963, S. 30 bzw. 31.

¹³⁸ Verhandlungen des BR 1963, S. 40 f.

¹³⁹ Vgl. die Zusammenstellung der wesentlichen Äußerungen einzelner Abgeordneter sowie den Ausschußbericht bei *Bothe*, in: *ZaöRV* 25, S. 279 ff.

¹⁴⁰ BGBl. II S. 705.

¹⁴¹ Abg. *Schmid*, Verhandlungen des BT, Bd. 62, S. 3745.

¹⁴² *Mohler*, Frankreich, in: *Deutschlands Außenpolitik seit 1955*, S. 131/132. *Besson*, Außenpolitik, S. 309, beurteilte die Präambel dahin, daß sie den Sinn der Abmachungen im Kern verändert habe.

¹⁴³ *Baade*, Parlament und Regierung, S. 92.

fügung stehen, und deren Anwendung von der Exekutive in Einzelfällen auch akzeptiert wird, daß die Forderung des Gewaltenteilungsprinzips nach aktiver Kooperation in auswärtigen Angelegenheiten von der Verfassungspraxis grundsätzlich berücksichtigt wird; daß die dennoch eingetretene Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive nicht allein auf deren „Schuldkonto“ geht, ergibt sich zugleich daraus.

c) Möglichkeiten der Einflußnahme durch den Bundesrat

Der Bundesrat ist in erster Linie ein Organ der Bundeslegislative, nur in zweiter Linie kommen ihm Aufgaben im Bereich der Verwaltung zu. Er bildet zusammen mit dem Bundestag „das Parlament“ der Bundesrepublik¹⁴⁴. Nach dem Grundsatz, daß die Auswärtige Gewalt Regierung und Parlament gemeinsam zustehe, hat daher auch der Bundesrat über auswärtige Angelegenheiten mit zu entscheiden. Allerdings ist ebenso, wie dies für das Verhältnis Exekutive zur Legislative in Sachen der Auswärtigen Gewalt betont wurde, auch die Mitwirkung des Bundesrats nach der besonderen Eigenart von Struktur und Kompetenzbereich dieses Organs zu bemessen; denn der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt insgesamt *gleichwertige*, nicht aber in jedem Fall *gleichartige* Kooperation der Legislativ- und Exekutivorgane. Da der Bundesrat innerhalb des Parlaments dazu da ist, die Länderinteressen zu vertreten¹⁴⁵, und da die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten von Natur aus Sache des Bundes ist — nur die Bundesrepublik, nicht die Länder sind völkerrechtlich souverän¹⁴⁶ —, lag kein Grund vor, die Befugnisse des Bundesrats in auswärtigen Angelegenheiten weiter reichen zu lassen als in entsprechenden innerstaatlichen¹⁴⁷; dort aber kommt ihm im wesentlichen zu, vom Standpunkt der Gesamtheit der Länder aus die Bundestätigkeit zu überwachen und gegebenenfalls die Interessen der Länder zur Sprache zu bringen, nicht aber eigenständig Bundespolitik zu treiben. Weder dem Gedanken der *horizontalen* Gewaltenteilung noch einer effektiven Ausübung Auswärtiger Gewalt wäre damit gedient, daß auch der Bun-

¹⁴⁴ So die bei *Vonderbeck*, Der Bundesrat, S. 108, FN 24, zusammengestellten Meinungen; a. A. *Vonderbeck* a.a.O., S. 110, selbst, wonach der BR eine 2. Kammer darstelle, ohne Teil eines Parlaments zu sein.

¹⁴⁵ Art. 50 GG.

¹⁴⁶ Dem folgt ausdrücklich die Bestimmung des Art. 32 Abs. 1 GG.

¹⁴⁷ Ebenso im Ergebnis *Bültmann*, Abschluß, S. 99. — Hinzu kommt, daß Art. 32 Abs. 2 GG für bestimmte Fälle die vorherige Anhörung des Landes, nicht aber des Bundesrates vorsieht. Würde ein reguläres Gesetz die besonderen Interessen eines Landes berühren, könnte allein der Bundesrat dies geltend machen. Demgegenüber zeigt sich die Stellung des Bundesrats in auswärtigen Angelegenheiten als abgewertet.

desrat grundsätzlich neben Bundesregierung und Bundestag gleichwertiger Träger der Auswärtigen Gewalt wäre, oder daß der Bundestag nur im Einverständnis mit dem Bundesrat in auswärtigen Angelegenheiten aktiv werden dürfte. Dem Gewaltenteilungsprinzip ist vielmehr mit der Beteiligung von Bundesregierung und Bundestag an der Ausübung Auswärtiger Gewalt Genüge getan. Es bedarf daher einer Betrachtung der „auswärtigen Befugnisse“ des Bundesrats nur soweit, wie sie ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen sind; ungeschriebene weitere Befugnisse könnten allenfalls aus dem Grundsatz der *vertikalen* Gewaltenteilung abzuleiten sein, dessen Erfordernissen hier jedoch nicht nachgegangen werden kann.

Die Formulierung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG läßt keinen Zweifel daran, daß auch der Bundesrat an der Willensbildung zu völkerrechtlichen Verträgen mitzuwirken hat. Mangels abweichender Bestimmung ist er jeweils in der Form zu beteiligen, die bei entsprechender innerstaatlicher Gesetzgebung über die gleiche Materie in Frage käme¹⁴⁸. Offen bleibt allerdings, welche Form der Mitwirkung bei Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung und bei „politischen Verträgen“ einzuhalten ist. Bezüglich ersterer Gruppe überzeugt die Argumentation von Maunz: Wenn sogar bei Gegenständen der Bundesgesetzgebung unter Umständen eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, dann um so mehr bei Gegenständen der Landesgesetzgebung¹⁴⁹.

Dagegen wird man dem Bundesrat bei „politischen Verträgen“ nur ein Einspruchsrecht, nicht aber ein Zustimmungsrecht zumessen können¹⁵⁰. Der Zustimmung des Bundesrats bedarf ein Gesetz nur ausnahmsweise, nämlich in den ausdrücklich im Grundgesetz genannten Fällen; der neutrale Begriff „Mitwirkung“, womit in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG die notwendige Beteiligung des Bundesrats gekennzeichnet wird, läßt nichts in dieser Richtung erkennen. Daß ein „politischer Vertrag“ die Stellung der Bundesrepublik in der Völkergemeinschaft berührt und damit mittelbar auch für das Schicksal der Länder von

¹⁴⁸ So auch Maunz, in: M-D-H, RN 19 zu Art. 59 GG. — Dazu gehört auch die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuß anzurufen, vgl. *Türk*, Vertragsgewalt, S. 122; allerdings kann sich hier der Vermittlungsantrag nur gegen den gesamten Inhalt des Gesetzesbeschlusses richten, d. h. ob dem Vertrag zugestimmt werden soll, nicht aber den Vertragsinhalt berührende Änderungen- oder Ergänzungsvorschläge enthalten.

¹⁴⁹ Maunz, a.a.O.

¹⁵⁰ So Bültmann, Abschluß, S. 99/100; Puhl, Ratifikationserklärung, S. 52; a. A. Maunz, a.a.O., RN 20; wie er anscheinend Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 298, der aber gleichzeitig die Frage stellt, ob sich hier nicht die Beteiligung des BR allzuweit von ihrer legitimen Begründung, nämlich die Mitwirkung der Länderregierungen bei der Willensbildung des Bundes zu sichern, entfernt habe.

Bedeutung wird, genügt nicht zur Begründung eines Zustimmungsrechts des Bundesrats; denn mittelbar wirken sich alle wichtigen Akte des Bundes zugleich auf die Länder aus, ohne daß diesen in jedem Falle mit Hilfe des Bundesrats ein Vetorecht zustünde.

Gleichwohl kam die Praxis dem Bundesrat entgegen, indem mehrfach trotz Zweifeln, ob ein Gesetzgebungsvertrag oder ein „politischer Vertrag“ vorliege, die vom Bundesrat ausgesprochene Zustimmung in der Einleitungsformel des Vertragsgesetzes berücksichtigt wurde¹⁵¹. Es gab ja ohnehin keine Verträge, zu denen der Bundesrat die von ihm im „ersten Durchgang“ für nötig erachtete Zustimmung verweigert hätte. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Bundesrat das ihm durch Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG eingeräumte außenpolitische Mitspracherecht nicht zu benutzen beabsichtigte. Das Gegenteil erweist sich aus dem Umfang der Auseinandersetzungen im Bundesrat bei der Debatte um die Pariser Verträge. Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrats sind stets die Regierungschefs selbst, diesem Ausschuß wird also besondere Bedeutung beigemessen¹⁵².

Dies ändert aber letztlich nichts daran, daß der Bundesrat in auswärtigen Angelegenheiten nicht die bedeutende Rolle spielt, die ihm bei innerstaatlichen Fragen vielfach zukommt. Er trägt nicht wesentlich dazu bei, das Gewicht des Gesamtparlaments bei der Ausübung Auswärtiger Gewalt zu vergrößern. Nur wenn völkerrechtliche Verträge überragende Interessen der Länder beeinträchtigen sollten, kann mit einer Frontstellung des Bundesrates gerechnet werden. Eine größere Unabhängigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung

¹⁵¹ z. B. Gesetz vom 14. 3. 1955 (BGBl. II S. 213) betreffend das Protokoll vom 23. 10. 1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. auch die von Platz und Lörcher, in: ZaöRV 24, S. 644/645 unter Ziff. 7 a) und b), wiedergegebenen Beispiele. Dagegen hat der BR bezüglich des Saarabkommens — das das BVerfG in E 4, S. 157 (170), ausdrücklich als Vertrag bezeichnet, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt — nur beschlossen, den Vermittlungsausschuß nicht anzurufen, nicht aber sich für zustimmungsberechtigt erklärt, vgl. BVerfG, a.a.O., S. 161.

Ob die Zustimmung des BR in der Einleitungsformel des Gesetzes erwähnt wird, unterliegt nicht dem Beschluß des BT, sondern wird — insbesondere wenn der BR ausdrücklich seine Zustimmung erklärt — vom federführenden Ressort gemeinsam mit den Bundesministern des Innern und der Justiz (bis zur 5. Wahlperiode war auch das damalige Bundesministerium für Angelegenheiten des BR zu beteiligen) entschieden, vgl. § 56 Abs. 1 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II.

¹⁵² In gewisser Hinsicht ist dabei nach dem Grundgesetz die Stellung des Bundesrates gegenüber der Regierung stärker als die des Bundestages; denn nach Art. 53 S. 3 GG ist der Bundesrat von der Bundesregierung aus eigener Initiative über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten, während der Bundestag formell auf sein Recht nach Art. 43 Abs. 1 GG, einzelne Regierungsmitglieder herbeizurufen, beschränkt ist.

ermöglicht der Bundesrat dabei in dem Fall, daß die Oppositionsparteien des Bundestags eine Mehrheit in der Ländervertretung hinter sich haben. Bei der Beurteilung von Verträgen und außenpolitischen Programmen brauchen die Oppositionsparteien nämlich anders als die Regierungsparteien neben der Rücksichtnahme auf die internationale Stellung der Bundesrepublik nicht auch noch aus taktischen Gründen auf das Prestige „ihrer“ Regierung vor der Wählerschaft zu achten.

Eine Verstärkung der Bundesrats-Aktivität zu erwägen, erscheint im Blick auf die Stellung des Gesamtparlaments nur insoweit angebracht, wie dem Bundesrat „auswärtige Befugnisse“ in Bereichen zustehen, in denen der Bundestag nicht tätig wird. Im übrigen würde eine vermehrte Zuziehung des Bundesrats die Willensbildung zu Akten des zwischenstaatlichen Verkehrs nur noch schwerfälliger machen; eine mögliche Uneinigkeit zwischen den beiden Legislativorganen würde zudem die Stellung der Bundesregierung als des dann Ausschlaggebenden verstärken.

Allein die Vorschrift des Artikels 59 Abs. 2 S. 2 GG räumt dem Bundesrat Kompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten ein, die dem Bundestag nicht ebenfalls in irgendeiner Form zustehen. Hierauf wird näher im Rahmen der Frage einzugehen sein, inwieweit die Bundesregierung das Zustimmungsrecht des Bundestags dadurch umgehen kann, daß sie die Vertragsform des Verwaltungsabkommens benutzt¹⁵³.

Exkurs: Zustimmungsrecht der Bundesregierung nach Art. 32 Abs. 3 GG

Art. 32 Abs. 1 GG stellt als *lex specialis* gegenüber Art. 30 GG fest, daß die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Dies gilt für vertragliche und nicht-vertragliche Formen des Kontaktes mit dem Ausland¹⁵⁴. Die Zentralisierung der Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten beim Bund bedeutet im Blick auf die Gewaltenteilung innerhalb der Bundesorganisation einen Machtzuwachs für das Bundesorgan, das bei der Pflege der Außenbeziehungen dominiert, nämlich für die Bundesregierung. So wie aus der Sicht der Länder der grundgesetzliche Föderalismus einseitig die Landtage schwächt und dadurch weithin das Gleichgewicht der Gewalten in den Ländern rechtlich und praktisch aufhebt¹⁵⁵, verstärkt umgekehrt aus der Sicht des Bundes die Bundesstaatlichkeit die Stellung der Bundesregierung und trägt dazu bei, daß diese ein Übergewicht gegenüber dem Bundesparlament gewinnt. In einem wesentlichen Bereich wird

¹⁵³ Unten 2. Abschn. B. II. 1. und 2.

¹⁵⁴ So Köble, in: DöV 1965, S. 149/150.

¹⁵⁵ Leisner, in: DöV 1968, S. 389/390.

nämlich von der sonst regelmäßigen Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder zugunsten des Bundes, und damit zugunsten des innerhalb des Bundes zuständigen Organs abgegangen. Dies ist zwar sachlich berechtigt; denn die Auswärtige Gewalt ist eine Funktion von eigener Art, die nicht mit einzelnen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsaufgaben gleichgesetzt¹⁵⁶ und nicht wie diese ohne weiteres aufgespalten werden kann; um eine einheitliche Repräsentation des Gesamtstaates zu gewährleisten, wird sie darum ungeteilt dem Bund zugewiesen. Es müßte aber — und hier ist an das Ergebnis des ersten Abschnittes anzuknüpfen — aus der Besonderheit der Auswärtigen Gewalt die notwendige weitere Konsequenz gezogen und sichergestellt werden, daß die Ausübung dieser vereinten Kompetenzen nicht einem Bundesorgan allein, sondern mehreren, qualitativ den „auswärtigen Funktionsbereichen“ nahestehenden Funktionsträgern gemeinsam zufallen.

Selbständig und aus eigener Initiative können die Länder völkerrechtliche Verkehrshandlungen nur in dem ihnen in Art. 32 Abs. 3 GG eröffneten Bereich vornehmen¹⁵⁷. In Konkurrenz mit dem Bund, der Verträge über *alle* Arten von Gegenständen abschließen darf¹⁵⁸, kön-

¹⁵⁶ Hierzu bereits oben 1. Abschn. B. I. 2. d).

¹⁵⁷ BVerfGE 2, S. 347 (379). Allerdings zeigt sich gerade in jüngster Zeit, daß die Länder auch sonst zunehmend am zwischenstaatlichen Verkehr teilnehmen, so weist Köble, in: DöV 1965, S. 145, u. a. auf Staatsbesuche, Austausch von Delegationen und Abgabe von Memoranden, auf Ausrichtung internationaler Veranstaltungen sowie die Unterhaltung von Einrichtungen im Ausland hin.

¹⁵⁸ So Köble, a.a.O., S. 147 f., der die beiderseitigen Argumente in dieser noch nicht ausgetragenen Streitfrage zusammenstellt.

Eine vorläufige Regelung war zwischen Bund und Ländern in der sogenannten Lindauer Absprache getroffen worden; hiernach hatte der Bund vor dem Abschluß von Verträgen über Ländergesetzgebungsmaterie intern die „Ständige Vertragskommission der Länder“ zu beteiligen. Der Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz vom 12. 6. 1963 führte zu neuen Verhandlungen und zu einem neuen Kompromiß; dieser ist dadurch gekennzeichnet, daß die Länder eigene Fachkräfte als Gesprächspartner der vertragsschließenden Bundesorgane oder Delegationsmitglieder benennen, um die Sachkunde der Länder in ihren eigenen Angelegenheiten bei den Vertragsverhandlungen zum Tragen zu bringen. Zu Einzelheiten dieser Regelung vgl. v. Meibom, in: NJW 1968, S. 1608 ff.

Ohne daß hier der subtilen Frage der Transformationskompetenz bezüglich Bundesverträgen über Landesgesetzgebungsmaterie nachgegangen werden könnte, ist für das vorliegende Thema festzustellen, daß auch bei diesen Verträgen das Mitwirkungsrecht des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zum Zuge kommt; denn der Begriff „Bundesgesetzgebung“ charakterisiert nicht den Gegensatz Bundesgesetzgebung — Landesgesetzgebung, sondern die Zuständigkeitsverteilung zwischen gesetzgebenden Körperschaften und Regierung im Bunde, so BVerfGE 1, S. 372 (388 ff., insbes. 390). Die BReg. hat also bei solchen Verträgen keine förmliche Besserstellung gegenüber Verträgen über Gegenstände, die innerstaatlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen.

nen die Länder völkerrechtliche Vereinbarungen treffen, soweit ihnen intern ein Gesetzgebungsrecht zusteht¹⁵⁹. Da der Gesetzgebungskompetenz die Verwaltungszuständigkeit folgt, gilt Art. 32 Abs. 3 GG für „Staatsverträge“ und „Verwaltungsabkommen“¹⁶⁰. Damit eine einheitliche Außenpolitik gewährleistet ist, und für den Bund unzweckmäßige Ländervereinbarungen verhütet werden können¹⁶¹, müssen die Länder *vor*¹⁶² bindender Unterzeichnung bzw. vor Ratifikation das Einverständnis der Bundesregierung¹⁶³ erzielen. Die Erteilung der Zustimmung steht im Ermessen der Bundesregierung¹⁶⁴ — allenfalls die Verpflichtung zu landesfreundlichem Verhalten kann den Ermessensspielraum einengen¹⁶⁵. Die vertragschließenden Landesorgane¹⁶⁶ holen deshalb schon zu Beginn der Verhandlungen die Stellungnahme der Bundesregierung ein, um für den Fall der Zustimmungsverweigerung eine mögliche Haftung aus culpa in contrahendo oder zumindest Unstimmigkeiten in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu vermeiden¹⁶⁷. Die Bundesregierung kann ihr Einverständnis zur Aufnahme der Verhandlungen unter Auflagen bezüglich des Vertragsinhalts

¹⁵⁹ Dazu, daß dem Bund ein Monopol zum Abschluß von „politischen“ Verträgen zusteht, es also keine „politischen Länderverträge“ gibt, vgl. *Leisner*, in: *Annuaire Français de Droit International* Bd. 6 (1960), S. 298.

¹⁶⁰ So BVerfGE 2, S. 347 (370); ebenso *Reichel*, *Auswärtige Gewalt*, S. 159 u. 161, mit Nachweis für diese entgegen *Maunz*, in: M-D-H, RN 68 zu Art. 32 GG, vertretene Auffassung. Dementsprechend z. B. die bayerische Praxis seit 1958, so *Schweiger*, in: *Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher*, RN 6 zu Art. 72 BayVerf.

¹⁶¹ BVerfGE 2, S. 347 (370). *Leisner*, a.a.O., S. 306, geht noch einen Schritt weiter, wenn er feststellt, daß die BReg. bei der Erteilung der Zustimmung nicht die Interessen allein des Bundes, sondern nur die Interessen der aus Bund und Ländern bestehenden „Federation“ zu berücksichtigen habe.

¹⁶² *Bernhardt*, *Völkerrechtliche Verträge*, S. 173; *Menzel*, in: *Bonner Kommentar*, Anm. II 6 zu Art. 32 GG. — Die Zustimmung und ihr Fehlen hat nur interne, nicht völkerrechtliche Wirkung; so *Maunz*, in: M-D-H, RN 56 zu Art. 32 GG.

¹⁶³ Art. 78 Abs. 2 WV dagegen ließ offen, welches Organ des Reichs zur Genehmigung zuständig sein sollte; in der Rechtslehre und Praxis war man sich aber darüber einig, daß nur ein Exekutivorgan — Reichspräsident, Reichsregierung, allenfalls ein Mitglied der Reichsregierung — in Frage kam, nicht aber ein Legislativorgan.

¹⁶⁴ So *Reichel*, a.a.O., S. 166; *Bültmann*, *Abschluß*, S. 137.

¹⁶⁵ Darunter fällt auch die von *Reichel*, a.a.O., genannte „offensichtlich mißbräuchliche Verweigerung“ der Zustimmung.

¹⁶⁶ Zu den für die Vertragsschlußkompetenz und das -verfahren der Länder maßgeblichen Bestimmungen der Länderverfassungen siehe die Zusammenstellung bei *Rohde*, *Verträge*, S. 97 ff. Vgl. auch *Schneider* und *Schauermann*, *Gliedstaaten*, in: *VVDStRL* Heft 19, S. 1 ff. bzw. 86 ff.; *Giese*, *Staatsverträge*, insgesamt.

¹⁶⁷ *Schweiger*, in: *Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher*, RN 6 zu Art. 72 GG, bezeichnet dies als empfehlenswert.

erteilen, soweit sich diese im Rahmen ihres Ermessens halten¹⁶⁸, und maßgeblichen Einfluß auf die Willensbildung der vertragschließenden Länderorgane gewinnen¹⁶⁹. Auch in Fällen, wo die Länder den Vertrag erstmals nach der Paraphierung¹⁷⁰ oder nach der mit einem Ratifikationsvorbehalt verbundenen Unterzeichnung vorlegen, ist die Bundesregierung nicht in dem starken Maß in ihrer Entscheidung präjudiziert, wie es der Bundestag im Zustimmungsverfahren¹⁷¹ ist; denn es steht international nicht das Ansehen und der Kredit der gesamten Bundesrepublik auf dem Spiel. Zudem muß der Partner, der mit einem nicht-souveränen Gliedstaat kontrahiert, von vornherein damit rechnen, daß dieser bundesstaatlichen Beschränkungen unterliegt, und wird sich in aller Regel über den Umfang des Vertragsschlußrechts informieren. Das Bundesverfassungsgericht begründet das Fehlen einer Mitwirkung des Bundesparlaments bei dem Verfahren nach Art. 32 Abs. 3 GG damit, daß es sich hier um präventive Bundesaufsicht handle¹⁷², die eben nur der Bundesregierung obliege¹⁷³.

Das Zustimmungsrecht zu Länderverträgen ermöglicht es der Bundesregierung, sich die dominierende Rolle auch in den zwar verhältnismäßig geringen, aber im Zunehmen begriffenen Fällen zu erhalten, wo die Länder im Rahmen Auswärtiger Gewalt von sich aus aktiv werden.

3. Die Bedeutung des Vertragsgesetzes im Rahmen des Vertragsschlußverfahrens

a) Im allgemeinen

Die unbedingte Folge eines nach Art. 78 GG zustandegekommenen verfassungsmäßigen Gesetzesbeschlusses ist, daß der Bundespräsident

¹⁶⁸ Damit werden die Länder zwar nicht gebunden, aber sie müssen damit rechnen, daß die Bundesregierung einem späteren Vertrag, der den Auflagen nicht entspricht, nicht zustimmen wird.

¹⁶⁹ So auch *Bültmann*, a.a.O., S. 137.

¹⁷⁰ Diesen Zeitpunkt erklärt *Maunz*, in: M-D-H, RN 58 zu Art. 32, für den sachgemäßen; ebenso *Schweiger*, a.a.O., RN 6 zu Art. 72 BV (S. 6).

¹⁷¹ Siehe dazu oben 2. Abschn. B. I. 2. b).

¹⁷² BVerfGE 2, S. 347 (370). Die Vorverlegung sei notwendig — wie *Bayer*, *Aufhebung*, S. 169/170, ausführt — weil die repressive Aufsicht des Bundes über die Länder nach Art. 84 Abs. 3 u. 4 GG den Besonderheiten des Vertragsschlußverfahrens nicht gerecht werde.

¹⁷³ Durch die Zustimmung der BReg. werde ein Landesvertrag nicht zu einem Vertrag des Bundes i. S. des Art. 59 Abs. 2 GG und daher auch nicht mittelbar von der Zustimmung des BT und des BR abhängig (a.a.O., S. 371). — *Leisner*, in: *Annuaire Français de Droit International* Bd. 6 (1960), S. 306, weist darauf hin, das GG habe die BReg. deshalb bei der Erteilung der Zustimmung nach Art. 32 Abs. 3 von der „besonderen“ parlamentarischen Kontrolle (Art. 59 Abs. 2 S. 1) freigestellt, weil diese sonst zu einer nicht vorgesehenen Kontrolle der Landesparlamente durch das Bundesparlament geführt hätte.

das Gesetz durch Ausfertigung und Verkündung „vollziehen“, d. h. ihm Außenwirkung beilegen muß. Art. 82 GG sieht zwar keine Frist vor, innerhalb der dies zu geschehen hat. Es wird aber allgemein angenommen, daß der Bundespräsident an eine seinem Prüfungsrecht angemessene Frist gebunden sei¹⁷⁴. Des weiteren darf ein Gesetz die Bestimmung des Zeitpunkts seines Inkrafttretens nicht dem Bundespräsidenten überlassen. Die Frage des „Ob“ der Verwirklichung der Normen hat nämlich nach dem Gewaltenteilungsprinzip allein die Legislative zu entscheiden¹⁷⁵. Den Gesetzesbefehl zu erteilen, ist ein Essentiale des Legislativrechts. Demgegenüber verpflichtet nach vorherrschender Auffassung das Vertragsgesetz die Exekutive nur zu seiner Verkündung¹⁷⁶, nicht aber dazu, alsbald oder wenigstens überhaupt den Vertrag zu ratifizieren¹⁷⁷. Die Bundesregierung — nach verbreiteter, aber abzulehnender Ansicht auch der Bundespräsident¹⁷⁸ — kann nach freiem Ermessen¹⁷⁹ die Ratifikation und damit das Inkrafttreten des Vertrages hinausschieben oder durch Nichtvornahme der Ratifikation das Wirksamwerden des Vertrages überhaupt verhindern; sie nimmt auf diese

¹⁷⁴ z. B. Maunz, in: M-D-H, RN 6 zu Art. 82 GG; Wild, Ausfertigung, S. 67.

¹⁷⁵ So Maunz, a.a.O., RN 12 zu Art. 82 GG. Darauf weist auch Art. 82 Abs. 2 GG eigens hin und bestimmt deshalb subsidiär für das Fehlen einer Bestimmung über das Inkrafttreten eine 14-Tage-Frist ab Verkündung.

¹⁷⁶ Soweit dem Vertragsgesetz Transformationswirkung zukommt, tritt diese nicht mit der Verkündung des Vertragsgesetzes, sondern erst mit der Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrages ein; vgl. Langner, in: NJW 1962, S. 230; Wengler, in: NJW 1962, S. 232.

¹⁷⁷ So Mosler, Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger, S. 285; Baade, Parlament und Regierung, S. 90; Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 78; ähnlich v. Mangoldt-Klein, Anm. IV 7 d zu Art. 59 GG: „Nach Inkrafttreten des Vertragsgesetzes darf der Bundespräsident den Vertrag ratifizieren.“ Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 111: „Demgegenüber hat die Bundesregierung in einem Kabinettsbeschluß darüber zu befinden, ob und wann die Voraussetzungen für die Ratifikation eines unterzeichneten Vertrages geschaffen werden sollen.“

¹⁷⁸ So die in der vorausgehenden FN genannten Stimmen. Siehe dagegen oben 2. Abschn. A. I. 2. a), wonach dem BPräs. kein eigenes Entscheidungsrecht in auswärtigen Angelegenheiten zusteht. Speziell zur vorliegenden Frage weist Türk, Vertragsgewalt, S. 131, darauf hin, daß der BPräs. nicht die freie Entscheidung habe, ob er ratifiziere oder nicht, er habe vielmehr Rücksicht auf die BReg. und die Bundesgesetzgebung zu nehmen; wenn das Vertragsgesetz verfassungsmäßig zustandegekommen sei, verstoße der BPräs. mit einer Ratifikationsverweigerung gegen seine Pflichten aus Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG. Letzteres vertritt jedoch außer Türk — soweit ersichtlich — niemand.

¹⁷⁹ Siehe Baade, Parlament und Regierung, S. 109. — Keine echte Ermessensschranke wird aufgestellt, wenn das BVerfG in E 1, S. 396 (412), ausführt, der BPräs. könne „sinnvollerweise“ die Prüfung des Vertragsgesetzes nicht bis zur Ratifikation aufschieben, d. h. der BPräs. dürfe nach Verkündung des Gesetzes die Ratifikation nicht mit der Begründung verweigern, er halte den Vertrag für verfassungswidrig.

Weise der feierlichen Verlautbarung des „Gesetzeswillens“ jegliche Wirkung¹⁸⁰.

Während die Bundesregierung von letzterer Möglichkeit in keinem wesentlichen Fall Gebrauch machte¹⁸¹, nutzte sie mehrfach die Fähigkeit, die Übergabe der Ratifikationsurkunde hinauszuschieben¹⁸². Mit Hilfe dieses „suspensiven Vetos“ kann die Bundesregierung erreichen, daß der Vertrag zu einer Zeit in Kraft tritt, in der die tatsächlichen Gegebenheiten gegenüber dem Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses völlig verändert sind¹⁸³.

Zu überlegen ist, ob das Parlament dem durch Aufhebung des Vertragsgesetzes vorbeugen könnte. Da weder die Praxis des Parlaments diese Möglichkeit bisher erwogen, noch die Literatur sie als solche herausgestellt hat, ist anzunehmen, daß die Aufhebung eines Vertragsgesetzes als unzulässig angesehen würde. Diehl befaßt sich lediglich für den Fall mit der Aufhebung des Vertragsgesetzes, daß durch Ratifikation von der darin enthaltenen „Ermächtigung“¹⁸⁴ bereits Gebrauch gemacht worden ist; er hält ein solches Aufhebungsgesetz für verfassungswidrig, weil „vom Parlament nicht jede beliebige Regelung in

¹⁸⁰ *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 371.

¹⁸¹ Von der „Ermächtigung“ zur Ratifizierung des EVG-Vertrags (BGBl. 1954 II S. 342) machte die BReg. nur deshalb nicht Gebrauch, weil danach das französische Parlament seine Zustimmung endgültig verweigerte, eine Ratifizierung durch Frankreich daher nicht zu erwarten war. In ähnlicher Weise kam es dazu, daß das Abkommen über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer vom 27. 10. 1950, dem mit Gesetz vom 20. 12. 1951 zugestimmt worden war (BGBl. 1951 II S. 241/252), nicht ratifiziert wurde, während das mit gleichem Gesetz gebilligte Abkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer am 1. 6. 1953 in Kraft trat (Bek. v. 6. 4. 1954, BGBl. 1954 II S. 524). Auch Fälle, in denen die Nichtratifikation von Verträgen, denen der BT bereits zugestimmt hatte, darauf beruhte, daß die Partnerstaaten, z. B. die Arabischen Staaten nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und Israel, die diplomatischen Beziehungen zur BRD abbrachen, können nicht hierhergerechnet werden.

¹⁸² z. B. stimmte das Parlament dem Europäischen Niederlassungsabkommen vom 13. 12. 1955 mit Gesetz vom 30. 9. 1959 zu (BGBl. II S. 997); nach wiederholter Abfassung und Abänderung von Vorbehaltslisten ratifizierte die Exekutive dann erst am 23. 2. 1965 (Bek. BGBl. 1965 II S. 1099). Dem Abkommen mit Österreich vom 18. 1. 1961 über die Zollbehandlung der Donauschiffe stimmte das Parlament mit Gesetz vom 4. 8. 1962 zu (BGBl. II S. 933); die Bundesregierung ließ die Ratifikationsurkunde jedoch erst mehr als 2 Jahre später am 14. 10. 1964 in Wien übergeben (Bek. v. 14. 11. 1964, BGBl. II S. 1507). Dem Abkommen mit der Schweiz vom 1. 6. 1961 betreffend Grenzbefertigung stimmte das Parlament mit Gesetz vom 1. 8. 1962 zu (BGBl. II S. 877); die Ratifikation erfolgte dagegen erst am 13. 4. 1964 (Bek. v. 13. 5. 1964, BGBl. II S. 675).

¹⁸³ *So Leisner*, a.a.O., S. 371.

¹⁸⁴ Da der BPräs. auf Grund des Artikels 59 Abs. 1 GG aus eigenem Recht die Ratifikation vornehmen kann, liegt keine „Ermächtigung“ im technischen Sinne vor, sondern nur die Erklärung eines „nihil obstat“; vgl. z. B. *Daube*, Zustimmung, S. 83.

Form eines Gesetzes getroffen werden“ könne, soweit es sich nicht um die Setzung von materiellem Recht handle¹⁸⁵. Diese Argumentation dürfte wohl auch für eine Rücknahme der Zustimmung *vor* Ratifikation gebracht werden. Die Tatsache, daß die Ratifikationsbewilligung vom Parlament nicht für eine bestimmte Zeit erteilt werden kann¹⁸⁶, weist in die gleiche Richtung. Gleichwohl müßte man zu einer gegenteiligen Lösung der Frage gelangen, wenn man eine entsprechende Anwendung des für bürgerlich-rechtliche Einwilligungen geltenden § 183 S. 1 BGB¹⁸⁷ zuließe. Gegenüber dem hier unterstützenden Hinweis, eine analoge Anwendung der §§ 182 ff. BGB für das öffentliche Recht sei durch die Rechtsprechung allgemein anerkannt¹⁸⁸, könnte die Praxis zwar einwenden, der Bundestag habe schon nicht das Initiativrecht für das Vertragsgesetz, also auch nicht für den *actus contrarius*; zudem sei das „*nihil obstat*“ eine einmalige Feststellung; auch der Wortlaut der Gesetzesformel ließe sich einwenden: „Dem Vertrag ... wird zugestimmt.“ Diese Argumente entfallen jedoch, sobald man einräumt, daß Parlament und Regierung gleichberechtigte Träger der Auswärtigen Gewalt sind¹⁸⁹.

Die konsequente Befolgung des Gewaltenteilungsprinzips erfordert daher, daß die Legislativorgane das Vertragsgesetz aufheben dürfen, wenn die Exekutive nicht in angemessener Frist von der Möglichkeit der Ratifikation Gebrauch macht¹⁹⁰.

¹⁸⁵ *Diehl*, Kündigung, S. 264.

¹⁸⁶ So *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 78. Gleichwohl hat der BT versucht, auf den Zeitpunkt der Ratifikation Einfluß zu nehmen; so heißt es in Art. 26 Abs. 2 des Vertragsgesetzes vom 18. 8. 1961 zum NATO-Truppenstatut:

„Die Beitrittsurkunde ... und die Ratifikationsurkunden ... sollen erst hinterlegt werden, wenn die anderen Unterzeichnerstaaten die Zusatzvereinbarungen ratifiziert oder genehmigt haben.“

Allerdings läßt die Formulierung „sollen“ erkennen, daß das Parlament diese „Auflage“ selbst nicht als absolut verbindlich ansieht.

¹⁸⁷ „Die vorherige Zustimmung (Einwilligung) ist bis zur Vornahme des Rechtsgeschäfts widerruflich, soweit nicht aus dem ihrer Erteilung zugrundeliegenden Rechtsverhältnis sich ein anderes ergibt.“

¹⁸⁸ Nachweis bei *Schultze - v. Lasaulx*, in: *Soergel - Siebert*, RN 9 zu § 182 BGB. Die Widerruflichkeit unterliegt im öffentlichen Recht jedoch starken Beschränkungen, u. z. je nach dem *Zweck* der Zustimmung. Doch beruhen die Beschränkungen in solchen Fällen auf subjektiv-öffentlichen Rechtstellungen der Bürger im Über- und Unterordnungsverhältnis, während Regierung und Parlament gleichgeordnet sind und nicht gegeneinander Rechte geltend machen können; die Verfassung räumt jedem von ihnen parallel gerichtete, originäre Rechte ein; ein Organ kann lediglich durch ein verfassungsgerichtliches Verfahren erreichen, daß seine Rechte durch das andere respektiert werden.

¹⁸⁹ s. dazu oben 1. Abschn. B. II. 2. a).

¹⁹⁰ Daß die „angemessene Frist“ hier wesentlich länger ist als die für die Ausfertigung eines Gesetzes laufende, versteht sich dabei von selbst. Wenn die Exekutive z. B. 1—2 Jahre lang den Vertrag nicht ratifiziert, läßt sie

Im Gegensatz zum Parlament, das einem Vertrag nur insgesamt zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen kann, steht es der Exekutive rechtlich frei, in welchem Umfang sie den Vertrag ratifiziert. Sie kann von im Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten Gebrauch machen, Vorbehalte zu erklären; diese sind auf Grund der einseitigen Erklärung völkerrechtlich gegenüber allen Partnern wirksam¹⁹¹. Sie kann auch sonstige Vorbehalte erklären. Letzteres geschieht besonders häufig bei multilateralen Abkommen. Wenn auch solche Vorbehalte streng genommen eine Ablehnung des Vertrages mit dem gleichzeitigen Angebot zum Abschluß eines durch den Vorbehalt abgeänderten Vertrages darstellen, und deshalb die Annahme durch die Gegenseite nötig ist¹⁹², wird diese Annahme doch regelmäßig stillschweigend erklärt¹⁹³. Deshalb erscheint praktisch auch diese Art von Vorbehalt als einseitige völkerrechtliche Erklärung, die allein der Exekutive vorbehalten ist. Dementsprechend hat die Bundesregierung in der Mehrzahl der Fälle ihre Vorbehalte ohne Vorlage beim Parlament erklärt, obwohl zuvor das Zustimmungsgesetz das gesamte Abkommen gebilligt hatte¹⁹⁴. Sie hatte es damit in der Hand, den Vertrag mit einem Inhalt für die Bundesrepublik in Kraft treten zu lassen, der gegenüber dem, der dem Parlament zur Zustimmung vorgelegen hatte, nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ¹⁹⁵ verändert war; denn wenn aus einem in sich geschlossenen Vertrag einzelne Bestimmungen herausgebrochen werden, kommt dem Rest ein ganz anderer normativer Wert zu.

Es muß gerade bezüglich der Vorbehaltspraxis der Bundesregierung hervorgehoben werden, daß sich hier stärker als bei anderen Stadien

erkennen, daß eine Nichtratifikation keine zwischenstaatlichen Verwicklungen befürchten läßt; gerade aber nur mit diesem Argument wird vielfach zuvor das Parlament zur Zustimmung „genötigt“.

¹⁹¹ So Art. 17 Abs. 1 der Draft articles on the law of treaties 1966 der International Law Commission (abgedruckt in American Journal of International Law 1967, S. 268).

¹⁹² So z. B. *Boehmer*, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 51; *Berber*, Völkerrecht I, S. 426/427. Ebenso, als amtliche Erklärung für die USA, *Smith* in seinem Schreiben vom 1. 7. 1950 an den Generalsekretär der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (abgedruckt in BGBl. 1960 II S. 1507).

¹⁹³ Art. 17 Abs. 2 der Draft articles on the law of treaties 1966, a.a.O., sieht die Annahme nur mehr in Fällen für notwendig an, in denen es um eine wesentliche Vertragsbestimmung geht. Art. 17 Abs. 5 fingiert die Annahme durch die Staaten, die nicht innerhalb von 12 Monaten Einwendungen erheben.

¹⁹⁴ So war das Europäische Niederlassungsabkommen vom 13. 12. 1955 zunächst von der BReg. vorbehaltlos unterzeichnet worden; der BT hatte mit Gesetz vom 30. 9. 1959 dem gesamten Abkommen zugestimmt (BGBl. II S. 997); gleichwohl fügte die Bundesregierung der Ratifikationserklärung vom 23. 2. 1965 einen Vorbehalt betreffend Gegenseitigkeit bei (Bek. BGBl. 1965 II S. 1099).

¹⁹⁵ So *Leisner*, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 374.

des Vertragsverfahrens eine aktive Einflußnahme des Parlaments anbahnt. Auf einzelne Fälle, in denen der Bundestag mit der Aufnahme von Vorbehalten in das Zustimmungsgesetz oder in eine an die Regierung gerichtete EntschlieÙung eine Modifizierung von Verträgen erreichte, wurde bereits hingewiesen¹⁹⁶. Daß selbst die Bundesregierung dazu neigt, zumindest dem Grunde nach ein Mitwirkungsrecht bei der Frage anzuerkennen, ob und in welcher Form Vorbehalte erklärt werden sollen, ergibt sich aus der Begründung der Bundesregierung zu dem Entwurf einer Ergänzung des Zustimmungsgesetzes betreffend das Europäische Auslieferungsabkommen vom 13.12.1957 und das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 4. 1959:

„Den ... verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrates, wonach Vorbehalte der Bundesregierung, die für und gegen jedermann gelten sollen, in den Willen des Bundesgesetzgebers aufgenommen werden müssen oder die Bundesregierung insoweit zur Rechtsetzung ermächtigt werden muß, sollte Rechnung getragen werden ...“¹⁹⁷.

Dies geschah dann auch durch die Aufnahme der Vorbehalte in das Zustimmungsgesetz¹⁹⁸.

Um die Bedeutung der Prärogativen der Bundesregierung bei der Entscheidung der Fragen des Ob, des Wann und des Umfangs der Ratifikation voll ermessen zu können, ist es nötig, die Funktion des Zustimmungsgesetzes zu beachten. Hierbei muß mit der noch überwiegenden Meinung davon ausgegangen werden, daß dem Zustimmungsgesetz zu Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, eine Doppelnatur eignet; es „ermächtigt“ also einerseits die Exekutive zur Ratifikation und transformiert andererseits normative Bestimmungen des Vertrages in innerstaatliches Recht¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Siehe oben S. 141. Weitere Beispiele finden sich bei *Boehmer*, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 54 FN 225, dieser hält sogar de lege lata wegen der Transformationswirkung des Vertragsgesetzes die Zustimmung des Parlaments sowohl zur Erklärung von deutschen Vorbehalten als auch zur Annahme von Vorbehalten des oder der Vertragspartner durch die Regierung für erforderlich, soweit sie das Gleichgewicht der Vertragspflichten zu Lasten der BRD verändern, a.a.O., S. 5 u. 52.

¹⁹⁷ BT-DS IV / 382, S. 49 Ziff. 2.

¹⁹⁸ Vom 3. 11. 1964 (BGBl. II S. 1369).

¹⁹⁹ z. B. BVerfGE 1, S. 396 (410/411); 4, S. 396 (412); *Maunz*, in: M-D-H, RN 25 zu Art. 59 GG. Es wird mit dem Vertragsschluß partielles Völkerrecht geschaffen; dieses unterscheidet sich bezüglich der Transformationsbedürftigkeit nicht vom allgemeinen Völkerrecht, das der Verfassungsgeber mit Art. 25 GG ausdrücklich transformiert hat. A. A. z. B.: *Kaiser*, Beteiligung, S. 78, mit Nachweis; freilich weist *Kaiser*, a.a.O., S. 79, mit Recht darauf hin, daß die Frage für die Praxis kaum Bedeutung hat; denn auch wenn man die Transformationswirkung der Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG verneinen wolle, seien die Vertragsgesetze in ihrem Wortlaut doch so gefaßt, daß man sie ebenso gut als Gesetze gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG verbunden mit einem Gesetz gem. Art. 70 ff. GG ansehen könne.

Letzteres zeigt deutlich, daß es hier — soweit nicht der Verhandlungspartner das Zustandekommen verhindert — allein bei der Exekutive liegt, ob verbindliches Gesetzesrecht entsteht oder nicht. Die Beteiligung des Parlaments an der Ausübung Auswärtiger Gewalt in Form des Abschlusses von Verträgen ist demnach auch im Schlußstadium des Verfahrens nicht wesentlich einflußreicher als in den vorangehenden Stadien.

b) In den Fällen des Art. 24 Abs. 1, 115 1 Abs. 3 GG

In der Zustimmung zum Vertrag wird also zugleich die gegebenenfalls erforderliche Transformation gesehen; dies ist die Konsequenz daraus, daß aufgrund des Völkerrechtssatzes „pacta sunt servanda“ der Bundestag nicht anders kann, als den Normen des Vertrages, wenn dieser erst einmal in Kraft getreten ist, innerstaatliche Wirkung gegenüber allen Bürgern zu verschaffen²⁰⁰. Nicht anders ist es — und die Stellung des Parlaments nicht wesentlich stärker, wo das Grundgesetz ein Gesetz zur Herstellung des mit dem Vertrag angestrebten Erfolges verlangt, nämlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, Art. 24, und zum Friedensschluß, Art. 115 1 Abs. 3, oder ein Gesetz auf Grund von allgemeinen Erwägungen nötig erscheint, so zur Veränderung des Staatsgebiets²⁰¹.

Die Bestimmung des Art. 24 Abs. 2 GG wirft eine Reihe von Fragen auf²⁰². Insbesondere ist die Formulierung „durch Gesetz“ mißverständlich; denn das Parlament kann nicht allein und nach freiem Ermessen darüber befinden, ob zugunsten einer zwischenstaatlichen Einrichtung auf nationale Souveränitätsrechte verzichtet wird. Der tatsächlich entscheidende Akt liegt vielmehr im Abschluß eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages, durch den die internationale Organisation geschaffen oder ihr beigetreten wird. Bei diesem Vertragsschlußverfahren hat jedoch, wie bereits im einzelnen ausgeführt wurde, die Exekutive in allen Phasen das Übergewicht²⁰³. Das von Art. 24 Abs. 1 GG

²⁰⁰ Der völkerrechtliche Vertrag bindet nur den Staat als solchen, nicht die Bürger; Art. 25 GG transformiert nur das allgemeine, nicht aber besonderes Völkerrecht.

²⁰¹ Siehe hierzu oben 2. Abschn. A. I. 2. b) bb) am Anfang, insbes. bei FN. 163.

²⁰² Zur Bedeutung dieser Norm als eines außenpolitischen Programms siehe oben 2. Abschn. A. I. 1. c) am Anfang. — Auch in den Fällen des Art. 24 Abs. 2 GG bedarf es eines Gesetzes nach Art. 24 Abs. 1 GG; denn der Absatz 2 ist keine *lex specialis*, sondern eine kumulative Bestimmung zu Absatz 1; so auch Angerer, Auswärtige Gewalt, S. 222; Maunz, in: M-D-H, RN 23 zu Art. 24 GG.

²⁰³ Treviranus, Außenpolitik, S. 62, betont dies gerade auch im Hinblick auf die Initiative zu Integrationsverträgen.

geforderte Gesetz liegt nach verbreiteter Auffassung bereits in der Zustimmung gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG²⁰⁴, die bei solchen Verträgen stets notwendig ist, weil die Neuverteilung von Kompetenzen ein Akt von normativer Natur ist. Man wird mit Maunz dogmatisch richtiger zwischen der Gründung der zwischenstaatlichen Einrichtung durch Vertrag und dem einseitigen Verzicht der Bundesrepublik auf einzelne Hoheitsrechte unterscheiden müssen²⁰⁵; wollte man darüber hinaus für diesen Verzicht ein gesondertes Gesetz verlangen²⁰⁶, würde dies auch nichts an der Gewichte Verteilung ändern; es bliebe dem Parlament auch dann keine andere Wahl, als die Verpflichtung aus dem Vertrag zu erfüllen. Somit ist der Wille der Bundesregierung ausschlaggebend dafür, daß innerstaatliche Hoheitsrechte, insbesondere Rechtsetzungsbefugnisse der Legislative²⁰⁷, auf zwischenstaatliche Organe übergehen. — Dabei üben in diesen Organen bisher allein Vertreter gerade der Bundesregierung die Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik aus und sind somit an der Setzung unmittelbar verbindlichen Rechts beteiligt. — Zudem bedarf die Exekutive dazu, daß das Parlament von dem ihm verbliebenen, allerdings aus sachlichen Gründen stark beschränkten „Vetorecht“ nicht Gebrauch macht, nur der einfachen Mehrheit der Abgeordneten²⁰⁸, d. h. regelmäßig nur der Stimmen der Regierungsparteien. Hierin liegt eine Abweichung zu sonstigen völkerrechtlichen Verträgen, bei denen es gegebenenfalls eines verstärkten Rückhalts der Exekutive bei der Legislative bedarf²⁰⁹, wenn nämlich die zu transformierenden Vertragsnormen das Grundgesetz abändern²¹⁰.

²⁰⁴ z. B. v. Mangoldt - Klein, Anm. III 4 a zu Art. 24 GG; Lenz, in: Hamann - Lenz, Anm. 2 zu Art. 24 GG; Vogel, Internationale Zusammenarbeit, S. 4.

²⁰⁵ Maunz, in: M-D-H, RN 15 zu Art. 24 GG.

²⁰⁶ Maunz, a.a.O., läßt nicht eindeutig erkennen, ob er diese — m. E. nicht notwendige — Folgerung ziehen will. In keinem der bisherigen Anwendungsfälle des Art. 24 Abs. 1 GG verabschiedete das Parlament ein derartiges gesondertes „Verzichtsgesetz“, vielmehr beschränkte es sich jeweils auf die Vertragsgesetze, so die vom 29. 4. 1952 (BGBl. II S. 445) zum EGKS-Vertrag; vom 24. 3. 1955 (BGBl. II S. 256) zum Brüsseler Vertrag und NATO-Vertrag; vom 27. 7. 1957 (BGBl. II S. 753) zum EWG-Vertrag und zum EURATOM-Vertrag; vom 23. 12. 1963 (BGBl. II S. 1562) zur Gründung der Europäischen Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugen.

²⁰⁷ s. oben 2. Abschn. A. FN. 237. Vgl. auch Glaesner, in: DöV 1959, S. 653.

²⁰⁸ So z. B. Maunz, in: M-D-H, RN 14 zu Art. 24 GG; Menzel, in: Bonner Kommentar, Anm. II 1 zu Art. 24 GG; Vogel, Internationale Zusammenarbeit, S. 5; Bernhardt, Völkerrechtliche Verträge, S. 185; Angerer, Auswärtige Gewalt, S. 222; Rohde, Verträge, S. 87 f.; Daube, Zustimmung, S. 138, dieser vertritt dabei allerdings ohne aner kennenswerten Grund die Auffassung, zur Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG würde in jedem Falle ein einfaches Gesetz genügen.

²⁰⁹ $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Legislativorgane, Art. 79 Abs. 2 GG.

²¹⁰ Statt vieler Maunz, in: M-D-H, RN 19 zu Art. 59 GG, der darauf hinweist, daß sonst im Widerspruch zum Stufenwert der Normen unserer

Da jeder Verzicht auf Hoheitsrechte eine Abänderung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung bedeutet²¹¹, müßte an sich jedes Gesetz nach Art. 24 Abs. 1 GG den Erfordernissen des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG genügen. Der Verfassungsgeber wollte aber mit der Bestimmung des Art. 24 GG die Abkehr von der voraufgehenden Abkapselung Deutschlands während der Zeit des sogenannten Dritten Reiches unterstreichen und die internationale Zusammenarbeit und Integrierung der Bundesrepublik nicht nur anregen, sondern erleichtern²¹²; deshalb ist Art. 24 Abs. 1 GG soweit, wie es um die Ausgestaltung des Übertragungsverfahrens geht, als *lex specialis* gegenüber Art 79 Abs. 1 u. 2 GG²¹³ anzusehen. Es genügt also ein einfaches Gesetz²¹⁴.

Nur wenig formelle Unterschiede zur Regelung des Art. 24 Abs. 1 GG weist das in Art. 115 1 Abs. 3 GG²¹⁵ normierte Verfahren des Friedensschlusses auf. Auch hier wird das Parlament lediglich in Form eines Zustimmungsgesetzes am Abschluß eines völkerrechtlichen Friedensvertrages mitwirken; notwendig ist nur die Zustimmung der einfachen

Rechtsordnung Verfassungsgesetze durch Verträge und einfache Gesetze aufgehoben werden könnten; *Mosler*, Auswärtige Gewalt, in: *Festschr. f. Bilfinger*, S. 255/256.

²¹¹ So u. a. auch *v. Mangoldt - Klein*, Anm. III 4 b zu Art. 24 GG.

²¹² Vgl. hierzu die Abg. *Schmid*, *Katz* und *Eberhard* in der 6. Sitzung des Hauptausschusses (Parlamentarischer Rat, Bd. II, S. 69 u. 70). Eingehend zur Entstehungsgeschichte: *Angerer*, Auswärtige Gewalt, S. 220.

Die Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 GG erklärt *Forsthoff*, in: *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, 2. Hbhd., S. 330 f., damit, daß hierdurch die Verfassungsänderung bereits vorweggenommen werde; ähnlich *Menzel*, a.a.O.

²¹³ Dagegen bleibt Art. 79 Abs. 3 GG unberührt; so z. B. auch *Glaesner*, in: *DöV* 1959, S. 653, re. Sp.; die Bundesrepublik darf daher nur solchen zwischenstaatlichen Einrichtungen mit eigenen Hoheitsbefugnissen beitreten, die ihrer Anlage nach eine Einschränkung der in Art. 1 u. 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht befürchten lassen, für den Notfall aber den Austritt der BRD freistellen. Vgl. *Vogel*, Internationale Zusammenarbeit, S. 7, mit Nachweis für den Meinungsstand.

Durch die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen wird die *grundsätzliche* Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung nicht berührt, Art. 79 Abs. 3 GG; diese Mitwirkung kann nämlich nicht weiter reichen, als dem Bund jeweils Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Die völlige Übertragung des Rechtes, Gesetze zu erlassen, d. h. also auch der Übertragung der „Kompetenzkompetenz“ in diesem Bereich, läßt Art. 24 Abs. 1 GG ohnehin nicht zu; damit würden nämlich nicht *einzelne* Hoheitsrechte, sondern schlechthin ein *Essentiale* der Souveränität aufgegeben.

²¹⁴ Sind in dem Vertrag allerdings andere Verfassungsänderungen enthalten als solche, die die Übertragung ermöglichen, z. B. eine Umgestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ist hierfür Art. 79 GG unbeschränkt anzuwenden; so z. B. *Maunz*, in: *M-D-H*, RN 17 zu Art. 24 GG. Nach *Bernhardt*, *Völkerrechtliche Verträge*, S. 188, kann der Bund ausschließliche Landes-Gesetzgebungskompetenzen nicht nach Art. 24 Abs. 1 GG, sondern allenfalls nach Art. 79 GG auf überstaatliche Einrichtungen übertragen.

²¹⁵ Wortgleich früher Art. 59 a Abs. 4 GG, so daß die damaligen Lehrmeinungen ohne weiteres auch jetzt noch herangezogen werden können.

Mehrheit der Legislativorgane, anders jedoch, wenn der Vertrag verfassungsändernde Bestimmungen enthält²¹⁶.

In diesem Punkt allerdings ist die Einflußmöglichkeit des Parlaments sowohl nach Art. 24 Abs. 1 GG als auch nach Art. 115 1 Abs. 3 GG größer als beim üblichen Vertragsschlußverfahren: Das Zustimmungsgesetz verpflichtet den Bundespräsidenten zur Ratifikation, es erteilt also einen echten Gesetzesbefehl²¹⁷. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Verfassung das Gewicht auf das Gesetz, nicht auf den Vertrag legt²¹⁸. In beiden Fällen muß der Gesetzgeber noch mehr als bei sonstigen Verträgen seine künftige Tätigkeit auf den durch den Vertrag zu schaffenden Zustand abstellen, so daß eine nochmalige Einschaltung exekutivischen Ermessens ohne zwingenden Grund ein Stadium der Unsicherheit mit sich bringen würde. Die eben dargestellte Wirkung des Vertragsgesetzes ermöglicht dem Parlament auch gewisse gestaltende Einflußnahme; so kann es einen Termin oder Bedingungen für die Ratifikation festlegen²¹⁹. Schließlich muß man dem Parlament zumindest hier ein uneingeschränktes Initiativrecht für das Vertragsgesetz zugestehen²²⁰.

Diese Möglichkeiten des Parlaments können im Ergebnis jedoch nur unvollständig die starke Stellung der Exekutive beeinträchtigen; denn diese trifft bereits mit der Initiative zu den Verträgen selbst die wesentliche Entscheidung allein und hat es ganz überwiegend in der

²¹⁶ So *Hamann*, in: *Hamann - Lenz*, Anm. 5 zu Art. 115 1 GG. Der abweichenden Auffassung von *v. Mangoldt - Klein*, Anm. IV 3. zu Art. 59 a GG, mit Nachweis (allerdings beschränkt auf die Veränderung grundgesetzlicher Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern), steht die durch die Einfügung von Art. 59 a Abs. 4 bzw. 115 1 Abs. 3 GG unberührt gelassene, schon früher eingefügte Bestimmung des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG entgegen; gleichgültig, ob diese Bestimmung als verfassungsmäßig anzusehen ist oder nicht (dazu unten 2. Abschn. B. IV. 3.), läßt sich doch die Auffassung des Verfassungsgesetzgebers erkennen, daß auf jeden Fall ein verfassungsänderndes Gesetz nötig sei; es sollten eben nur die an dieses zu stellenden Anforderungen erleichtert werden.

²¹⁷ Bezüglich Art. 115 1 Abs. 3, bzw. 59 a Abs. 4 GG; *Herzog*, in: M-D-H, RN 31 zu Art. 115 1 GG; *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 5 zu Art. 115 1 GG; *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 58; *v. Mangoldt - Klein*, Anm. IV 4. zu Art. 59 a GG, mit weit. Nachweis. Bezüglich Art. 24 Abs. 1 GG: *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 76; *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 30; *Schätzle*, in: *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, 2. Hbbd., S. 344.

²¹⁸ *Stüben*, a.a.O., S. 31, wertet die durch Art. 24 Abs. 1 GG getroffene Regelung als innerstaatliche Gewichtsverlagerung im Verhältnis von Regierung und Parlament zugunsten letzterem.

²¹⁹ Dies geschah in Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 27.7.1957 (BGBl. II S. 753) zum EWG-Vertrag und EURATOM-Vertrag. In diesen Fällen hätte das Parlament durchaus anstelle der Formulierung: „...sollen erst hinterlegt werden ...“ die Formulierung: „...dürfen nicht eher ...“ wählen können, da es anders als bei allgemeinen Verträgen die Exekutive binden konnte.

²²⁰ So *Partsch*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 101.

Hand, den Inhalt der Integrationsvereinbarungen bzw. der Friedensregelung zu bestimmen²²¹.

4. Ergebnis

Die Betrachtung des regelmäßigen Ablaufs des Vertragsschließungsverfahrens im Hinblick auf die Wirksamkeit der parlamentarischen Mitwirkungskompetenzen ließ immer wieder erkennen, daß der Grad der Beteiligung der Legislativorgane dem Zweck nicht genügen kann, dem sie dient. Dabei besteht gerade bezüglich dieses wichtigen Teilgebiets Auswärtiger Gewalt Einigkeit — wenn auch unter Betonung unterschiedlicher Gesichtspunkte —, daß es hier einer echten, aktiven Teilnahme des Parlaments an der Willensbildung bedarf. Die vorliegend vertretene Auffassung über den Inhalt des Gewaltenteilungsprinzips verlangt eine starke Vertragsgewalt der Legislative als Ausgleich für die nahezu ausschließliche Wahrnehmung sonstiger auswärtiger Befugnisse durch die Exekutive. Diejenigen dagegen, die die Auswärtige Gewalt allein der Regierung zuordnen, halten die von Art. 59 Abs. 2 GG vorgesehene Beteiligung des Parlaments für einen notwendigen Ausdruck der grundsätzlichen Rechtsetzungsbefugnis der Legislative²²². Dieser Gesichtspunkt steht zwar mit ersterer Auffassung nicht in Widerspruch; dies wird insbesondere deutlich, wenn man an die Auswirkungen völkerrechtlicher Akte auf die nationale Gesetzgebung denkt²²³. Daß aber der Verfassungsgeber mit der Beteiligung des Parlaments mehr als nur die Wahrung der Legislativbefugnisse beabsichtigte, zeigt sich darin, daß er auch Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, für zustimmungsbedürftig erklärte.

Demgegenüber fehlen dem Parlament im geltenden Verfassungsrecht der Bundesrepublik selbst die drei Befugnisse, die das Wesen des autonomen Gesetzgebungsrechts ausmachen²²⁴: Die Legislativorgane sind nicht initiativberechtigt, sie können weder selbst Vertragsverhandlungen aufnehmen noch die Exekutive verbindlich dazu an-

²²¹ Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 56, der feststellt, daß die Mitwirkung der Legislative bei der Übertragung von Hoheitsrechten im allgemeinen nicht so ausgebildet sei, daß die Stellung der Regierung geschwächt würde.

²²² z. B. *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 107; *Bültmann*, Abschluß, S. 100.

²²³ Beide Aspekte verbinden sich bei *Hinkamp*, Strukturwandel, S. 59 f.:

„... Eine außenpolitische Suprematie soll Art. 59 Abs. 2 S. 1 1. Alt. GG verhüten. Ohne die dort statuierte Interorgan-Kontrolle hätte die Regierung die Möglichkeit, auf dem Umweg über außenpolitische Verträge generell abstrakte Normen ohne Mitwirkung des Parlaments zu erlassen, sich also gesetzgebungsähnliche Befugnisse anzumaßen und in den Kernbereich der Legislative einzudringen.“

²²⁴ So *Baade*, Parlament und Regierung, S. 89; *Möller*, in: *DöV* 1963, S. 169 (bezüglich Initiative und Textherrschaft).

halten. Bundestag und Bundesrat können schon nach eigenem Geschäftsordnungsrecht den Vertragstext nicht mitgestalten; dabei liegt gerade in der schöpferischen Inhaltsgebung die Hauptstärke ihrer innerstaatlichen Legislativtätigkeit. Der Gesetzesbeschluß schließlich bedeutet — von einigen Ausnahmen abgesehen — nur, daß das Parlament von seinem Vetorecht keinen Gebrauch macht, nicht aber, daß die Regierung den Vertrag ratifizieren müsse. Aber auch dieses der Volksvertretung verbliebene Vetorecht verleiht ihr in der politischen Realität keine echte Einflußmöglichkeit, da es praktisch nicht anzuwenden ist.

Festzuhalten ist allerdings, daß sich für die parlamentarischen Gremien im Vertragsbereich wesentlich stärker als im außervertraglichen Bereich geeignete Ansatzpunkte zur Möglichkeit konstruktiver Mitarbeit gezeigt haben und in einzelnen Fällen auch erfolgreich praktiziert worden sind. Eine Intensivierung und Fortentwicklung dieser Formen parlamentarischer Aktivität könnte eine echte, wenn auch stets begrenzte Einflußnahme der Legislativorgane erlauben. Dabei läßt sich daraus, wie stark die Zahl von Vertragsabschlüssen ständig zunimmt und wie sehr immer weitere Bereiche staatlichen Lebens durch Verträge geregelt werden, erkennen, welche große Bedeutung dem Staatsorgan zukommt, das im Rahmen des Vertragsverfahrens dominiert.

Nicht unerwähnt bleiben darf ein Aspekt der modernen Entwicklung in der internationalen Vertragspraxis, der geeignet ist, den Vorrang der Exekutive vor der Legislative im Vertragsbereich etwas abzuschwächen: Immer mehr Gegenstände werden durch multilaterale Verträge geregelt, wie die Zusammenstellung im Fundstellennachweis B des Bundesministers der Justiz deutlich macht²²⁵. Hier treten das Recht der Bundesregierung zur Initiative und zur Vertragsgestaltung in den Hintergrund; selbst wenn die Konventionen nicht ohnehin bereits bestehen²²⁶ oder von internationalen Organisationen vorgelegt

²²⁵ Fundstellennachweis B — Völkerrechtliche Vereinbarungen, abgeschlossen am 31. 12. 1969 (Beilage Nr. Z 1998 A zum BGBl. II), S. 8 ff. — zweiseitige — und S. 72 ff. — mehrseitige Verträge —. So beteiligte sich die BRD in der 2., 3. und 4. Wahlperiode des BT neu an jeweils etwa 50 mehrseitigen Verträgen.

Vgl. auch die vom Auswärtigen Amt herausgegebene Sammlung: Verträge der BRD, Serie A: Multilaterale Verträge, die gegenwärtig 26 Bände mit Verträgen enthält, die nach dem 2. Weltkrieg abgeschlossen oder umgestaltet wurden, sowie 6 Bände mit Verträgen, die noch aus der Zeit vor dem Kriege gelten.

²²⁶ Guggenheim, Völkerrecht I, S. 73 f., weist darauf hin, dem Beitritt zu bestehenden multilateralen Verträgen würden die charakteristischen Merkmale eines Vertragsschlusses, nämlich die freie Wahl der Partner und die Willensübereinstimmung der vertragsschließenden Parteien fehlen; der Beitretende unterwerfe sich durch einseitige Willenserklärung einer Vereinbarung, an deren Zustandekommen er nicht beteiligt gewesen sei.

werden²²⁷, sondern in Staatenkonferenzen ausgearbeitet werden, an denen auch deutsche Regierungsvertreter teilnehmen, so können diese doch nur neben vielen anderen ihre Vorstellungen zur Diskussion stellen.

Die Publizität der Konventionen ermöglicht frühzeitige Auseinandersetzung im Parlament, das deshalb zuweilen auch den Anstoß zum Beitritt gibt. Aber auch wenn die Regierung den Vertrag von sich aus unterzeichnet, kann das Parlament leichter die Zustimmung verweigern oder Vorbehalte anmelden als bei bilateralen Verträgen; denn es fehlt der unmittelbare Vertragspartner, bei dem durch Verhandlungen bestimmte Vorstellungen von der Haltung der Bundesrepublik hervorgerufen worden wären und der nun durch die Versagung der Ratifikation brüskiert werden könnte.

II. Fälle, in denen die Mitwirkungs- befugnis des Parlaments nicht zum Zuge kommt

Die bisherige Untersuchung führte zu dem Ergebnis, daß die Einflußmöglichkeit des Parlaments selbst dann, wenn sein Mitwirkungsrecht nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG voll gewahrt wird, im allgemeinen sehr gering ist und in keiner Weise mit der im üblichen Gesetzgebungsverfahren verglichen werden kann. Im folgenden soll nun nachgewiesen werden, daß nicht einmal diese beschränkte Teilnahme der Legislativorgane am völkerrechtlichen Vertragsschluß in jedem Falle gesichert ist. Und zwar gilt diese Behauptung nicht nur für Materien, deren Regelung der Verfassungsgeber als möglichen Inhalt von Verwaltungsabkommen im Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG angesehen hat, sondern in steigendem Maße auch für Gegenstände, die nach dem Willen des Verfassungsgebers zu einer sich mit ihnen befassenden vertraglichen Regelung der Zustimmung des Parlaments bedürften. So werden in der Praxis der Bundesrepublik vielfach völkerrechtliche Vereinbarungen in „zustimmungsfreien“ Formen geschlossen, die den gleichen Erfolg wie herkömmliche mitwirkungsbedürftige Verträge herbeiführen. In diesem Zusammenhang ist auch die Delegation der parlamentarischen Rechtsetzungsbefugnis zu betrachten, soweit sie in Verträgen selbst erfolgt, oder sich in der generellen Ermächtigung der Exekutive zum selbständigen Vertragsschluß über abgegrenzte Gegenstände äußert.

²²⁷ Wobei hier vielfach gerade die parlamentarischen Organe dieser überstaatlichen Organisationen tonangebend sind, vgl. *Partsch*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 101.

1. Die Befugnis, Verwaltungsabkommen im Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG abzuschließen

Verwaltungsabkommen sind alle Verträge, die sich nicht auf Gegenstände des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG beziehen²²⁸. Sie betreffen solche Materien, die innerstaatlich mit den Mitteln des Verwaltungsrechts bearbeitet werden können²²⁹. Sie werden gemeinhin von der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministern im sogenannten vereinfachten Vertragsschlußverfahren vereinbart²³⁰; Vollmachten des Bundespräsidenten werden nur ausnahmsweise eingeholt²³¹.

Damit, daß in Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG bezüglich des Abschlusses solcher Abkommen auf die Vorschriften über die Bundesverwaltung verwiesen wird, soll sichergestellt werden, daß innerhalb der Bundesorganisation dieselben Organe beteiligt werden, die bei einer vergleichbaren innerstaatlichen Regelung zum Zuge kämen²³². Soweit die Verträge also für Bereiche außerhalb der bundeseigenen Verwaltung allgemeine Verwaltungsvorschriften ersetzen²³³ oder sich mit der Errich-

²²⁸ So v. Mangoldt - Klein, Anm. V 3 c zu Art. 59 GG, mit Nachweis für diese und abweichende Begriffsbestimmungen. Ebenso Härle, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 95, der deshalb ausführt, Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG wäre diesem seinem Sinn gemäß richtiger wie folgt zu formulieren gewesen: „Andere völkerrechtliche Verträge werden als Verwaltungsabkommen nach den Vorschriften über die Bundesverwaltung vereinbart und ausgeführt.“ Die Differenzierung in drei Vertragsgruppen, die W. G., in: AöR 77, S. 371 f., vornimmt, ist nach dem geltenden Wortlaut zwar ebenfalls vertretbar, sie kompliziert jedoch ohne Notwendigkeit die ohnehin schwierige Frage der Abgrenzung der Vertragstypen noch mehr. Durch die abschließende Zweiteilung in Verträgen nach Satz 1 und Satz 2 des Art. 59 Abs. 2 GG werden Rechte eines Bundesorgans nicht verletzt. Verträge der von W. G. genannten Gruppe, die weder unter Satz 1 noch Satz 2 des Art. 59 Abs. 2 GG fallen — für die sich sowieso kaum echte Beispiele aus der Praxis finden lassen dürften —, würden nur als solche Abkommen behandelt werden können, die nicht der Zustimmung des BR unterfallen. Die einzige Abweichung der von W. G. derart vorgenommenen Unterscheidung ist daher in der Frage der Vollmachterteilung zu sehen; diese wird aber auch bei echten „Verwaltungs“-abkommen nicht einheitlich gehandhabt (vgl. z. B. Härle, a.a.O., S. 123).

²²⁹ So Maunz, in: M-D-H, RN 37 zu Art. 59 GG.

Ob zu den Mitteln des Verwaltungsrechts auch die Rechtsverordnungen zählen, wird unten, 2. Abschn. B. II. 3. a), noch näher zu untersuchen sein.

²³⁰ Vgl. § 77 Abs. 1 S. 3 Gemeinsame GeschO der BMin. Teil II.

²³¹ Siehe dazu oben S. 86 ff.

²³² Entgegen der überwiegenden Ansicht (z. B. Maunz, in: M-D-H, RN 38 zu Art. 59 und RN 69 zu Art. 32; Hamann, in: Hamann - Lenz, Anm. 9 zu Art. 59 GG) bestimmt Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG nichts über die Verteilung der Vertragsschlußkompetenz auf Bund und Länder; diese ist vielmehr in Art. 32 GG abschließend geregelt. Die Länder sind daher für Verwaltungsabkommen nur zuständig, wenn auf ihrer Seite eine Identität zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz gegeben ist; so Bernhardt, Völkerrechtliche Verträge, S. 158 f.; ebenso Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 164 f.; Kaiser, Bedeutung der Beteiligung, S. 38; Köble, in: DöV 1965, S. 147/148.

²³³ Dies ist die Mehrzahl der Verwaltungsabkommen; so Haas, Abschluß, in: AöR 78, S. 386.

tung von Behörden befassen, ohne daß Bundesgesetze eine Regelungsmöglichkeit durch den Bund vorsehen²³⁴, unterliegen sie dem Zustimmungsrecht des Bundesrats²³⁵. Dies bedeutet, daß in diesen Fällen ein zusammengesetztes Verfahren für den Vertragsschluß angewendet werden muß²³⁶; die Ratifikation erfolgt dabei häufig in Form eines Notenwechsels der beteiligten Regierungen²³⁷. Die Beteiligung des Bundesrats bei einem Großteil der Verwaltungsabkommen bedeutet, daß die Bundesregierung auch hier auf den Willen eines Legislativorgans Rücksicht nehmen muß.

Allerdings ist die Freiheit des Bundesrats, zuzustimmen oder abzulehnen, ähnlich eingengt wie die des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Darüber hinaus steht der Bundesrat echter politischer Entscheidung ferner als der Bundestag in dem zum Vergleich herangezogenen Verfahren; denn der Bundesrat hat — zumindest in erster Linie — die Auswirkung des Vertrages auf die Rechte der Länder, weniger aber die Zweckmäßigkeit der Vereinbarungen für die Bundesrepublik abzuwägen. Letztlich geht es für den Bundesrat daher zumeist nur um die Prüfung der Sachgemäßheit der im Vertrag enthaltenen Verfahrensvorschriften²³⁸. Daß hier von Natur aus kaum größere Meinungsdivergenzen entstehen können, wird man daraus folgern dürfen, daß der Bundesrat während der 3.—5. Legislaturperiode des Bundestages in keinem einzigen Fall die Zustimmung zu einer innerstaatlichen Verwaltungsvorschrift verweigerte²³⁹.

²³⁴ Art. 84 Abs. 1; 85 Abs. 1 GG.

²³⁵ Art. 84 Abs. 2; 85 Abs. 2; 87 Abs. 3 GG. So *Reichel*, a.a.O., S. 165/166, der in FN 54 die Abgrenzung der Zustimmungsbedürftigkeit mit Beispielen veranschaulicht.

²³⁶ So *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 166; *Bültmann*, Abschluß, S. 125; *Härle*, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 124/125; *Mosler*, in: ZaöRV 16, S. 28.

²³⁷ Die entsprechende Vorbehaltsklausel lautet z. B. in Art. 11 der Vereinbarung vom 6. 6. 1959 mit Österreich zur weiteren Vereinfachung des rechtlichen Verkehrs nach dem Haager Übereinkommen vom 1. 3. 1954 (BGBl. 1959 II S. 1523/1524):

„Der Tag, an dem diese Vereinbarung in Kraft tritt, wird durch Notenwechsel vereinbart werden, sobald die erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten vorliegen.“

Dies geschah dann nach Zustimmung des Bundesrats vom 13. 11. 1959 (Verhandlungen des BR, 211. Sitzung, S. 217) im Notenwechsel vom 4./11. 12. 1959.

²³⁸ Vgl. *Schneider*, in: DVBl. 1953, S. 260, der allerdings dem BR jegliche Befugnis abspricht, die Zustimmung aus Gründen zu verweigern, die sich auf materielle Bestimmungen des Gesetzentwurfes beziehen. Demgegenüber wird man richtig dem BR zwar keine Zweckmäßigkeitserwägungen, wohl aber rechtliche Überlegungen zuzugestehen haben.

²³⁹ Dies macht die nachfolgende Tabelle aus dem Handbuch des Bundesrats, Stand 1969, S. 160 a, deutlich:

Kein durchgreifender Grund besteht dafür, warum sog. *Parallelabkommen*, d. h. solche Verträge, deren normativer Inhalt voll mit dem bestehenden deutschen Recht übereinstimmt, entgegen dem auch sie erfassenden Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nicht der parlamentarischen Zustimmung unterfallen sollten²⁴⁰. Daß der Verfassungsgeber mit dieser Vorschrift nicht nur die Transformation sichern, sondern das Parlament bei bestimmten Verträgen grundsätzlich beteiligt sehen wollte, zeigt die Aufnahme der „politischen Verträge“ in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Davon abgesehen wird auch hier die Legislative in ihrer Gesetzgebungsfreiheit beeinträchtigt, so daß sie unter Beachtung dieser Konsequenz über die Zustimmung zu dem Vertrag entscheiden können muß; denn für die Laufzeit des Vertrages ist sie infolge der daraus erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen an einer Abänderung oder Aufhebung der bestehenden innerstaatlichen Parallelgesetze tatsächlich gehindert. Gleichwohl hat die Bundesregierung in einigen Fällen Verträge deshalb als Verwaltungsabkommen behandelt und keine parlamentarische Zustimmung eingeholt, weil die darin enthaltenen normativen Verpflichtungen mit bereits geltenden Gesetzen übereinstimmen²⁴¹.

2. Möglichkeit der Bundesregierung, auf nicht zustimmungsbedürftige Vertrags- und Handlungsformen auszuweichen

a) Ausweichen auf Verwaltungsabkommen

Die Befugnis der Bundesregierung zum Abschluß von Abkommen ohne jede Beteiligung des Bundestags ist soweit sachgemäß und widerspricht nicht der vom Gewaltenteilungsprinzip zugelassenen Verteilung der primären Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten unter Exe-

Verwaltungsvorschriften

Leg. Per.:	verkündet:	Zustimmung des BR versagt:	erledigt oder nicht verkündet:
1.	101	2	7
2.	50	1	19
3.	51	—	3
4.	49	—	23
5.	58	—	2

²⁴⁰ Wie hier Wengler, *Völkerrecht* I, S. 200; Reichel, *Auswärtige Gewalt*, S. 120; Härle, *Verwaltungsabkommen*, in: JIR 12, S. 107; a. A. Meyer-Lindenberg, *Begriff der Verträge*, in: Festschr. f. Jahrreiß, S. 277; Bültmann, *Abschluß*, S. 109; Maunz, in: M-D-H, RN 44 zu Art. 59 GG.

²⁴¹ Vgl. die von Härle, a.a.O., S. 107/108, aufgeführten Beispiele; zu dem dort genannten Zollabkommen vom 1.3.1956 über Carnets E.C.S. für Warenmuster ist allerdings inzwischen am 1.7.1965 ein Zustimmungsgesetz erlassen (BGBl. 1965 II S. 917) und das Abkommen zum 28.12.1965 formell in Kraft getreten (Bek. v. 18.5.1966, BGBl. 1966 II S. 395).

kutive und Legislative, wie die Vereinbarungen tatsächlich nur solchen Zwecken dienen, die innerstaatlich mit den Mitteln des Verwaltungsrechts zu verwirklichen sind. Anders ist dies dort, wo derartigen vom Kabinett oder einzelnen Ministern getroffenen Vereinbarungen Funktionen zukommen, die nach dem Vorstellungsbild des Verfassungsgebers gerade das Zustimmungserfordernis des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG veranlaßt haben. Dabei sind hier nicht allein die Fälle gemeint, in denen die Bundesregierung absichtlich die Form des Verwaltungsabkommens wählt und die der Materie nach an sich notwendige Zustimmung des Parlaments nicht einholt²⁴². Vielmehr geht es in erster Linie um die Unsicherheit des parlamentarischen Mitwirkungsrecht, die sich zum einen daraus ergibt, daß der Begriff der Verträge, „welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln“, nicht exakt zu bestimmen ist, und zum anderen daraus, daß man heute in einzelnen Bereichen mit Vereinbarungen agiert und auskommt, die unbestreitbar nicht unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallen und deshalb ein Mitwirkungsrecht der Legislativorgane in diesen Bereichen nicht zum Zuge kommen lassen.

Die Schwierigkeit, „politische“ und „unpolitische“ Verträge voneinander abzugrenzen, führte schon bald nach der Schaffung des Grundgesetzes zu verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen²⁴³. Während man einerseits einhellig dazu neigte, bestimmten Vertragstypen wie Bündnissen und multilateralen Abkommen den politischen Charakter ohne weiteres zu unterstellen²⁴⁴, standen sich andererseits bezüglich der Behandlung von Vereinbarungen auf dem Gebiet zwischenstaatlicher Handels-, Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, insbesondere der „Waren- und Zahlungsabkommen“, die Auffassungen der Regierung und einer Parlamentsmehrheit konträr gegenüber. Im Gegensatz zu den meist langfristigen Handelsverträgen im klassischen Sinn arbeiten

²⁴² Zu den hiermit zusammenhängenden Problemen siehe im einzelnen oben 2. Abschn. B. I. 1. c).

Als Beispiel nennt *Härle*, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 118 mit FN 34, den Fall des Abkommens vom 31. 3. 1958 über das deutsch-französische Forschungsinstitut in St. Louis; obwohl es infolge des für das Institut vorgesehenen Aufgabenbereichs ein politischer Vertrag sei, habe es ursprünglich als Verwaltungsabkommen vereinbart werden sollen (BT-DS III/551, Begr. S. 3). Nur aus Anlaß von französischen Verfassungsbestimmungen seien nachträglich Vereinbarungen aufgenommen worden, die nach deutschem Recht Gegenstände der Gesetzgebung berührt und die BReg. dann doch dazu veranlaßt hätten, die Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG einzuholen; diese erfolgte im Gesetz vom 9. 3. 1959 (BGBl. II S. 189).

²⁴³ Vgl. hierzu u. a. *Grewe*, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 154 ff.; *Kross*, Auswärtige Angelegenheiten, S. 155/156; *Rohde*, Verträge, S. 64 ff.

²⁴⁴ Vgl. z. B. *Geck*, Verfassungswidrige Verträge, S. 120; *Leisner*, in: *Annuaire Français de Droit International* Bd. 6, S. 297.

diese Abkommen nicht mehr mit Bestimmungen des Zollrechts, des Urheberrechts, der Meistbegünstigung, der Niederlassungsfreiheit u. ä.²⁴⁵ — die sich alle auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen —, sondern enthalten Regelungen des Zahlungsausgleichs und der Ein- und Ausfuhrkontingentierung oder Verpflichtungen zur Schaffung technischer und devisenrechtlicher²⁴⁶ Voraussetzungen für den Wirtschaftsverkehr, die regelmäßig durch Verwaltungsanordnung oder Rechtsverordnung²⁴⁷ erfüllt werden können. Als auch die Einholung von Gutachten des Bundestags- Rechtsausschusses keine Klärung erbrachte²⁴⁸, ob es sich hierbei um „politische Verträge“ handle, einigte man sich auf die Einsetzung des parlamentarischen Beirats für handelspolitische Vereinbarungen²⁴⁹. Dieser nahm seither jeweils zu der Frage Stellung, ob ein Handelsabkommen der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedarf.

Dabei hat sich in der Praxis weitgehend die enge Interpretationsweise für den Begriff des „politischen Vertrages“ durchgesetzt, die das Bundesverfassungsgericht in den Verfahren über den Kehler Hafenvertrag vom 19. 10. 1951²⁵⁰ und das deutsch-französische Wirtschaftsabkommen vom 10. 2. 1950²⁵¹ befürwortet hatte. In dem das letztere Verfahren abschließenden Urteil hatte das Gericht zwar betont, daß eine generelle Aussage über die Einordnung von Waren- und Zahlungsabkommen nicht möglich sei²⁵², hatte aber mit der Qualifizierung der beiden konkreten Verträge als „nicht-politisch“ die Zeichen für die weitere Entwicklung gesetzt. Diese führte dazu, daß die große Masse der Handels-, Wirtschafts- und Finanzabkommen nicht mehr der parlamentarischen Zustimmung unterworfen wurde, obwohl sich substantiell nichts gegenüber der Praxis der klassischen Handelsverträge geändert hatte²⁵³. Die den Europäischen Gemeinschaften in diesem

²⁴⁵ Vgl. *Grewe*, a.a.O., S. 154.

²⁴⁶ Dieser Gesichtspunkt spielt allerdings von deutscher Seite eine geringere Rolle als während der 25 Jahre dauernden Devisenbewirtschaftung, die erst Mitte der fünfziger Jahre abgebaut worden ist.

²⁴⁷ Wobei die überwiegende Meinung sowie die Praxis für Abkommen, die sich in den Grenzen bestehender Rechtsverordnungsermächtigungen halten, keine Zustimmung des Parlaments für notwendig ansehen; vgl. dazu unten 2. Abschn. B. II. 3. a).

²⁴⁸ Der Rechtsausschuß legte ein Mehrheits- und ein Minderheitsgutachten vor (Verhandlungen des BT, 1. Wahlper. S. 3045 ff.); ersteres erklärte Handelsabkommen für zustimmungsbedürftig — ihm schloß sich der Außenhandelsausschuß an (BT-DS I/1207) —, letzteres verneinte dies.

²⁴⁹ Er wurde oben, S. 128, näher dargestellt.

²⁵⁰ BVerfGE 2, S. 347 ff.

²⁵¹ BVerfGE 1, S. 372 ff.

²⁵² a.a.O., S. 383.

²⁵³ So der Abg. *Arndt* (Verhandlungen des BT, Bd. 3, S. 2089 [B]), der

Sachbereich zustehenden Befugnisse können — zumindest derzeit — den hier gewonnenen Machtzuwachs der Bundesregierung noch nicht erheblich schmälern, soweit es um den Handel mit Drittländern geht²⁵⁴.

Man wird einräumen müssen, daß nicht deshalb, weil praktisch jedem Vertrag zwischen souveränen Staaten eine gewisse politische Bedeutung zukommt, jeder Vertrag dem etwas umständlichen parlamentarischen Zustimmungsverfahren nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG unterworfen werden müßte, andernfalls hätte es der ausdrücklichen Differenzierung von Vertragstypen nicht bedurft. Gleichwohl ist festzustellen, daß die bisherige Praxis die Grenze zwischen dem „politischen“ und dem „unpolitischen“ Vertrag enger zieht, als es den Vorstellungen des Verfassungsgebers und den Erfordernissen eines Gewaltengleichgewichts zwischen Parlament und Regierung in der Ausübung Auswärtiger Gewalt entspricht²⁵⁵. Dabei kommt auch nur selten wenigstens ein Mitwirkungsrecht des Bundesrats nach Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG in Frage; denn die meisten der hier in Rede stehenden „politischen Verwaltungsabkommen“²⁵⁶ behandeln Angelegenheiten, die von der Bundesverwaltung ausgeführt werden. Die Legislativorgane haben somit nahezu keinen unmittelbaren Einfluß auf die Regelung dieses überaus bedeutsamen Bereichs zwischenstaatlicher Beziehungen. Daß es dem Bundestag an engerem Kontakt mit diesen Materien fehlt, zeigt sich am besten darin, daß solche Außenwirtschaftsfragen kaum jemals Gegenstand großangelegter Debatten im Plenum werden.

Schon im Jahre 1954 betrachtete selbst ein Vertreter einer exekutivfreundlichen Haltung wie *Grewe* die Entwicklung der modernen Außenhandelstechnik im Blick auf die Wirksamkeit der parlamentari-

darauf hinwies, daß nicht wesentlich sei, ob formal eine Transformierung einzelner Abreden durch Gesetze in innerstaatliches Recht notwendig sei, sondern „daß es sich zum Teil bei diesen Abkommen geradezu um wirtschaftliche Existenzentscheidungen“ handle.

²⁵⁴ Vgl. Art. 113 EWG-Vertrag, Art. 103 EURATOM-Vertrag sowie die Entscheidungen des EWG-Ministerrats vom 9.10.1961 über ein Konsultationsverfahren (Eur.ABl. 1961 S. 1273) und über die Vereinheitlichung der Laufzeit von Handelsabkommen (Eur.ABl. 1961 S. 1274) und vom 28.1.1969 über die Genehmigung stillschweigender Verlängerung (Eur.ABl. 1969 S. 15) und die EWG-Verordnung 1059/69 vom 28.5.1969 über die Festlegung der Handelsregelung für bestimmte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren (Eur.ABl. 1969 Nr. L 141/1).

²⁵⁵ So vollzogen sich, einmal abgesehen vom Wirtschaftssektor, auch sonstige wichtige politische Schritte wie der Beitritt der BRD zu den UN-Unterorganisationen ohne formelle Mitwirkung des Parlaments, obwohl solche Vorstufen zur Vollmitgliedschaft gerade im zweigeteilten Deutschland von besonderem Gewicht sind; denn im Gegensatz zur BRD wird der DDR eine Beteiligung an diesen zwischenstaatlichen Einrichtungen verweigert.

²⁵⁶ *Härle*, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 118.

schen Kontrolle mit Besorgnis und warnte vor einer bedenkenlosen Expansion der Anwendung von Regierungs- und Verwaltungsabkommen²⁵⁷. Daß freilich die Emanzipation der Regierung vom Parlament in Außenwirtschaftsfragen keine isolierte Erscheinung ist, sondern Hand in Hand mit der Strukturverschiebung in der internen Wirtschaftslenkung geht, vermag zwar den auswärtigen Angelegenheiten den Charakter des Besonderen zu nehmen. Ohne daß auf diese internen Vorgänge näher eingegangen werden müßte²⁵⁸, bestätigen aber auch sie den Machtzuwachs, den die Exekutive gegenüber der Legislative dadurch gewonnen hat, daß heute Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung nicht mehr auf lange Sicht durch eine breitangelegte Gesetzgebung erfolgen und — zugegeben — nicht mehr erfolgen können, sondern durch eine Vielzahl von konkreten Einzelmaßnahmen der Regierungs- und Verwaltungsstellen vorgenommen werden, die in einem ständigen Kontakt mit der Entwicklung der nationalen und der Weltwirtschaft stehen.

Im Außenbereich geht es letztlich auch nicht nur um die rein wirtschaftlichen Fragen selbst; vielmehr erweisen sich diese heute zunehmend als Angelpunkt für die Gestaltung der allgemeinen politischen Beziehungen zu fremden Staaten überhaupt. Politische Bindungen zwischen Staaten werden vielfach nicht mehr in Verträge gekleidet, die dem Gegenstand entsprechen würden und die der Kontrolle des Parlaments und der öffentlichen Meinung unterworfen wären, sondern werden, wie es *Erler* ausdrückt, „in einem ‚lautlosen Verfahren‘ vorgenommen“²⁵⁹. Regierungs- und Verwaltungsvereinbarungen, vorwiegend solche mit wirtschaftlichen Zugeständnissen an den Partner, enthalten unauffällig, oft auch nur stillschweigend²⁶⁰, Bedingungen und Auflagen allgemein politischer Natur. Mit diesen soll z. B. eine be-

²⁵⁷ *Grewe*, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 159.

²⁵⁸ Wobei insbesondere der Erschütterung rechtsstaatlicher Ordnung infolge des Wandels von Rechtssetzungsformen Aufmerksamkeit zu schenken wäre; denn die Wirtschaftslenkung durch Formen exekutivischer Rechtsetzung und durch Verwaltungsanweisungen einerseits sowie durch die Verwendung der Gesetzgebung zu vorübergehenden dirigistischen Maßnahmen andererseits vermindern die Möglichkeit des Bürgers, die Rechtsetzung des Staates zu überblicken, sich darauf einzustellen und sich notfalls gegen Ein- und Übergriffe zu schützen. Vgl. hierzu u. a. die Berichte von *Scheuner* und *Schüle* zum Thema: Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in: VVDStRL Heft 11, S. 1 ff. bzw. 75 ff.; sowie *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 59 ff.; *Erler*, Wirtschaftsrecht, S. 183 ff.

²⁵⁹ *Erler*, a.a.O., S. 170.

²⁶⁰ Zu den Möglichkeiten des Zustandekommens stillschweigender Vereinbarungen („ratifica tacita od implicita“) vgl. *Leisner*, Funzione governativa, Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 366 f.; speziell zur stillschweigenden Abänderung von Verträgen vgl. *Bernhardt*, in: ZaöRV 27, S. 499 f.

stimmte Haltung des Partners zu außenpolitischen Problemen der Bundesrepublik veranlaßt oder sichergestellt werden.

So verfolgten die Wirtschaftshilfe- und Investitionsabkommen der Bundesrepublik zugleich den Zweck, die bedachten Staaten möglichst davon abzuhalten, die Deutsche Demokratische Republik als Staat anzuerkennen oder sie durch Aufnahme enger wirtschaftlich-technischer Kontakte in ihrer Bedeutung aufzuwerten²⁶¹. — Die Verträge der westlichen Siegermächte mit der Bundesrepublik, durch die der wirtschaftliche und staatliche Aufbau nach dem zweiten Weltkrieg ermöglicht wurde, waren auf eine Bindung Westdeutschlands in ein westliches Bündnissystem gerichtet²⁶² und zum Teil offen an die Bedingung eines deutschen Wehrbeitrags geknüpft²⁶³. — Die Bereitschaft zur Stationierung von NATO-Truppen der Verbündeten in der Bundesrepublik läßt sich nicht von wirtschaftlichen Zusagen der Bundesregierung trennen, z. B. von solchen zur Steuerung der Aus- und Einfuhr im Verhältnis zu dem betreffenden Partnerstaat, um einen Devisenausgleich zu erzielen. — Zur Durchsetzung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingenommenen Haltung gegenüber Südrhodesien²⁶⁴ hat die Bundesregierung durch Rechtsverordnung vom 14. 2. 1967²⁶⁵ die Außenwirtschaftsverordnung und die Ausfuhrliste in der Anlage dazu dahin geändert, daß der gesamte Außenwirtschaftsverkehr mit Südrhodesien blockiert wurde²⁶⁶. — Schließlich bietet in jüngster Zeit die von der Bundesregierung gesteuerte Intensivierung des wirtschaftlichen Verkehrs mit den osteuropäischen Staaten — z. B. durch Inaussichtstellung von Verträgen über die Verstärkung des Warenaustausches, der industriellen Investitionen oder der Schaffung von Gemeinschaftsprojekten — ein weiteres Beispiel dafür, wie auf diesem Wege allgemein politische Ziele verfolgt und erreicht werden können.

²⁶¹ s. hierzu die Beispiele oben 2. Abschn. A. in und bei FN. 194.

²⁶² Insbesondere legten die USA Wert darauf, u. z. infolge der Spannungen mit dem Ostblock, wie sie in der Koreakrise offen zu Tage traten. Vgl. *Erler*, Finanzhilfe, in: *Festschr. f. H. Kraus*, S. 31 ff. z. B. band Art. 1 Ziff. 1 des Abkommens zwischen der BRD und den USA vom 15. 12. 1949 (BGBl. 1950 S. 10) die BRD pauschal an die durch interne amerikanische Gesetzgebung festgelegten und noch festzulegenden (!) Bedingungen.

²⁶³ Vgl. *Besson*, Außenpolitik, S. 97 f., S. 131, der das Junktim zwischen Ablösung der Besatzungsherrschaft und einem militärischen Beitrag zum westlichen Bündnis betont.

²⁶⁴ Vgl. die Entschließung vom 16. 12. 1966, abgedruckt im *BAnz.* Nr. 244 vom 30. 12. 1966.

²⁶⁵ BGBl. I S. 193.

²⁶⁶ Jetzt gelten die durch die 13. ÄndVO vom 7. 11. 1968 (BGBl. I S. 1129) eingefügten §§ 5 a, 51 a AWV. Vgl. dazu sowie zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Rhodesien-Embargos im Blick auf die Außenwirtschaftsfreiheit und zu der empfindlichen Tragweite dieses Vorgehens der BR auch für die betroffenen deutschen Wirtschaftszweige *Ipsen*, Außenwirtschaft, S. 9 ff.

b) *Ausweichen auf nicht-
völkerrechtliche Vertrags- und Handlungsformen*

aa) Vertragspartner ohne Völkerrechtssubjektivität

Das Phänomen, das nachfolgend dargestellt werden soll, fand erstmals in dem Verfassungsrechtsstreit um den Kehler Hafenvertrag vom 19. 10. 1951 sichtbaren Ausdruck; Kontrahenten dieses Vertrages waren einerseits das Land Baden und andererseits der Port Autonome de Strasbourg, ein *établissement public* des französischen Recht, dessen Aufgabe die Unterhaltung und der Betrieb des Rheinhafens Straßburg waren. Das Bundesverfassungsgericht entschied, daß Verträge im Sinn des Art. 59 GG mit „auswärtigen Staaten“ nicht vorlägen, wenn ein Partner ein Rechtssubjekt sei, das auf allen Gebieten dem Recht einer übergeordneten staatlichen Gemeinschaft unterworfen sei²⁶⁷. Dem ist dem Grundsatz nach auch zuzustimmen²⁶⁸. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch im konkreten Fall bei der Beurteilung der äußeren Gestaltung stehengeblieben und beachtete nicht, an wessen Stelle der Port Autonome de Strasbourg stand. Ein Schreiben des badischen Staatspräsidenten an das Auswärtige Amt läßt daran keinen Zweifel:

„Hätte die französische Republik die Verhandlung selbst geführt, so wäre die Ratifizierung durch beide Parlamente nicht zu vermeiden gewesen“²⁶⁹.“

Parallel mit dem Vertrag lief die Wiederherstellung der deutschen Hoheitsrechte im Gebiet des Kehler Hafens²⁷⁰; darüber konnte aber eben nicht eine Hafengesellschaft, sondern nur der französische Staat verfügen²⁷¹.

Eine konsequente Ausnutzung der durch diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen Möglichkeiten könnte zu einer Umgehung des parlamentarischen Mitwirkungsrechts beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge führen, dann nämlich, wenn eine Vertragspartei nicht selbst in Erscheinung träte, sondern eine abhängige Körperschaft, die nicht Völkerrechtssubjekt ist, als Vertragspartner vorschöbe²⁷². Das gleiche Ergebnis wird auch verwirklicht, wenn die

²⁶⁷ BVerfGE 2, S. 347 (374).

²⁶⁸ Vgl. hierzu und zu den vielfältigen Möglichkeiten von Verträgen zwischen Staaten und Institutionen, die nicht Staaten, Staatenverbände oder Staatseinrichtungen sind, *Wengler*, Völkerrecht I, S. 283 ff.

²⁶⁹ Brief vom 3. 8. 1951, abgedruckt in BVerfGE 2, S. 356.

²⁷⁰ Diese war ursprünglich in Art. 7 des Vertragsentwurfs aufgenommen gewesen, so *F. K.*, in: AöR 77, S. 374.

²⁷¹ Durch Schreiben seines Hohen Kommissariats vom 28. 7. 1951.

²⁷² So *F. K.*, a.a.O., S. 373. Ähnlich *Menzel*, Auswärtige Gewalt, in: AöR 79, S. 334; er spricht zu Recht von einer Lücke in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Auswärtigen Gewalt.

Völkerrechtssubjekte zwar selbst kontrahieren, sich aber für die Vereinbarungen privatrechtlicher Formen bedienen, die dann dem internationalen Privatrecht bzw. dem Landesrecht unterfallen, auf das dieses verweist. Beides geschieht auch tatsächlich in nicht unbeachtlichem Ausmaß.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten oder sonstige Hoheitsträger der Bundesrepublik treten als Vertragspartner auf, so etwa die Bundesbank, wenn sie Anleihen zur Stützung einer fremden Währung gewährt. Beim deutsch-brasilianischen Zahlungsabkommen von 1950²⁷³ waren Kontraktanten die beiderseitigen Zentralbanken, obwohl die Vereinbarung inhaltlich Zahlungsabkommen gleicht, wie sie die Bundesregierung sonst regelmäßig als „Regierungsabkommen“ abschließt. — Ein weiteres Beispiel nennt Stüben: Am 8. 2. 1954 schlossen eine Delegation des „Ostausschusses der deutschen Wirtschaft“ und die rumänische staatliche Verwaltungskörperschaft „Agroexport“ Vereinbarungen ab²⁷⁴, die sich in ihrem Inhalt nicht von den üblichen Waren- und Zahlungsabkommen unterschieden, auf die sich die Bundesrepublik um die gleiche Zeit mit anderen Staaten in Form völkerrechtlicher Verträge einigte²⁷⁵. Fragen der Umsiedlung von Volksdeutschen aus Polen in die Bundesrepublik sowie eine Entschädigung polnischer Opfer von Menschenversuchen in deutschen Konzentrationslagern während des sogenannten Dritten Reiches wurden nicht in dem am 7. 12. 1970 unterzeichneten deutsch-polnischen Staatsvertrag behandelt, sondern in parallel-laufenden Verhandlungen und Vereinbarungen der beiderseitigen Rote-Kreuz-Organisationen angegangen.

Umgekehrt finden sich auch auf der Gegenseite Vertragspartner ohne Völkerrechtssubjektivität, z. B. zwischenstaatliche Einrichtungen wie die Weltbank oder die Unterorganisationen der Vereinten Nationen²⁷⁶.

bb) Privatrechtlich gestaltete Verträge

Mehr noch in den Vordergrund schiebt sich der zweite Aspekt der „Privatisierung zwischenstaatlicher Wirtschaftsbeziehungen“²⁷⁷, nämlich der privatrechtlich gestaltete Vertrag. Insbesondere werden politische Anleihen regelmäßig in privatrechtlicher Form gegeben, etwa durch Übernahme von Anteilen einer vom kreditnehmenden Staat benötigten

²⁷³ Veröffentlicht im BAnz. 1950 Nr. 165.

²⁷⁴ Veröffentlicht im BAnz. 1954 Nr. 50.

²⁷⁵ Stüben, Parlamentarische Kontrolle, S. 79 /80.

²⁷⁶ Neuerdings wurde allerdings eine Vereinbarung der Bundesrepublik mit der UNESCO in Form eines Regierungsabkommens geschlossen (vom 28. 4./6. 5. 1969; BAnz. 1969 Nr. 207, S. 1).

²⁷⁷ Stüben, a.a.O., S. 75.

öffentlichen Anleihe²⁷⁸. Die zwischenstaatlichen Finanzinstitute, wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die Europäische Zahlungsunion, deren „Kunden“ Staaten sind, haben sich bereits aufgrund ihrer Satzungen der Rechtsformen privatrechtlicher Bankgeschäfte zu bedienen²⁷⁹. — Statt durch einen Finanzierungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion soll die deutsche Beteiligung an einem geplanten Lastkraftwagen-Werk in der Sowjetunion durch eine privatrechtliche Bürgschaft der Bundesregierung abgesichert werden²⁸⁰. Verträge der Bundesregierung oder der zuständigen Ministerien über den Ankauf oder die Lieferung — hier vor allem gebrauchter — Waffen und Ausrüstungen werden in der deutschen Rechtslehre als Hilfsgeschäfte der Verwaltung in das Privatrecht eingeordnet²⁸¹, obwohl ihre zuweilen eminent politische Bedeutung unverkennbar ist. Allerdings wird vor der Beschaffung von Ausrüstung nahezu regelmäßig das Parlament befragt, wenn auch weniger wegen der außenpolitischen Bedeutung dieser Vorgänge, als wegen des Haushaltsbewilligungsrechts des Parlaments. — Schließlich sind auch die Konzessionsverträge mit ausländischen Gesellschaften zu nennen, die zwar nach richtiger Auffassung im öffentlichen Recht wurzeln²⁸², sich gleichwohl auf Grund ihrer Ausgestaltung der Behandlung als völkerrechtliche Verträge entziehen²⁸³.

cc) Würdigung

Alle diese Fälle, die hier jeweils nur angedeutet werden konnten, kennzeichnen in ihrer Gesamtheit eine einheitliche Entwicklung und

²⁷⁸ Vgl. *Erlcr*, Wirtschaftsrecht, S. 179/180; *Borchers*, Verträge, S. 29, mit Nachweis dafür, daß die überwiegende Meinung solche Anleihen als privatrechtlich behandelt.

²⁷⁹ Nachweise bei *Erlcr*, a.a.O., S. 180.

²⁸⁰ Nach einer UPI-Meldung vom 21. 8. 1970. — Art. 115 GG stellt mit dem Erfordernis eines Bundesgesetzes für die Übernahme von Bürgschaften durch die Bundesrepublik eine nur unvollständige Kontrollmöglichkeit des Parlaments her; denn es wird jeweils für das Haushaltsjahr der Höchstbetrag der insgesamt innerhalb eines Wirtschaftshilfeprogramms zulässigen Gewährleistungen festgelegt; gesetzliche Bürgschaftsermächtigungen können in der Regel bis zur Höchstgrenze wiederholt ausgenutzt werden (so *Maunz*, in: M-D-H, RN 15 zu Art. 115); die Steuerung der Vergabe im einzelnen entzieht sich daher dem Parlament.

²⁸¹ So *Borchers*, a.a.O., S. 28; Siebert, Privatrecht, in: Festschr. f. Niedermeyer, S. 222.

²⁸² So z. B. *Mosler*, Wirtschaftskonzessionen, S. 65.

²⁸³ Das „klassische“ Beispiel bietet der Vertrag zwischen dem Deutschen Reich mit der Svenska Tändsticks-Aktiebolaget vom 26. 10. 1929 (Reichstagsdrucksache, IV. Wahlper. Nr. 1572, Anl. 4), durch den der Reichstag, ohne am Vertragsschluß formell beteiligt gewesen zu sein, zum inhaltlich vorbestimmten Erlaß des Zündwarenmonopolgesetzes vom 29. 1. 1930 (RGBl. I S. 11) verpflichtet wurde.

zeigen, daß die Exekutive durch die Verwendung von modernen Formen für die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen das Parlament immer mehr aus der diesem in Art. 59 Abs. 2 GG positivrechtlich zugestandenen Mitbestimmung hinauszudrängen vermag. Dabei kann das Handeln der Bundesregierung nur insofern als verfassungswidrig angesehen und judiziert werden, wie sie Vertrags- und Handlungsformen bewußt anstelle eines ebenso möglichen herkömmlichen Völkerrechtsvertrages wählt und so das Mitwirkungsrecht des Parlaments umgeht. Dies bedeutet aber nicht, daß in den übrigen Fällen, wo allein die Anwendung der dargestellten modernen Gestaltungsmittel zum Ziele führen kann, die hierdurch bewirkte Gewaltenverschiebung zwischen Parlament und Regierung hingenommen werden müßte. Das Gewaltenteilungsprinzip ist, wie bereits ausgeführt wurde, weniger ein Verbot als das Gebot, die Anweisung an die Staatsorgane, das Gewaltengleichgewicht zu erhalten. Daraus ergibt sich die Forderung, den neu entstehenden Formen exekutivischen außenpolitischen Handelns neue Formen der Kooperation mit dem Parlament zur Seite zu stellen. Erst recht dürfen Zweckmäßigkeitserwägungen nur dann zur Wahl von Mitteln der vorausgehend beschriebenen Art führen, wenn dabei ein gleiches Maß von parlamentarischer Mitwirkung gewährleistet ist, wie sie der Verfassungsgeber für den Abschluß von Staatsverträgen, die ihm damals als die wesentliche Gestaltungsform für den Völkerrechtsverkehr bekannt waren, angeordnet hat. Diese Beteiligung müßte zumindest derart sein, daß die Legislativorgane oder einzelne ihrer Gremien *vor* der Vornahme solcher Akte, die Staatsverträge ersetzen, so sachgemäß und frühzeitig informiert würden, daß sie eine unmißverständliche Stellungnahme zu den geplanten Vorhaben abgeben könnten. Ohne daß man solchen Entschlüssen rechtliche Verbindlichkeit beizulegen bräuchte, wäre damit eine erhebliche Einflußnahme des Parlaments gewährleistet; denn keine Regierung würde es wegen einer einzelnen zwischenstaatlichen Vereinbarung der hier in Rede stehenden Art auf eine Machtprobe ankommen lassen, indem sie entgegen dem eindeutig geäußerten Willen des Parlaments — und häufig entgegen der durch Verlautbarungen des Parlaments und einzelner Abgeordneter bestimmten öffentlichen Meinung handelte.

3. Delegation der Rechte des Parlaments beim Vertragsschluß

Schließlich ist zu untersuchen, wieweit das Recht des Parlaments auf Mitwirkung beim Vertragsschluß dadurch Einbußen erleidet, daß die Exekutive auf Grund von Rechtsverordnungsermächtigungen sogenannte normative Verwaltungsabkommen²⁸⁴ ohne Beteiligung des Par-

²⁸⁴ Härle, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 97.

laments abschließen kann. Bei der Frage der Zulässigkeit solcher Delegationen ist zu unterscheiden, ob jede allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen oder nur spezielle Ermächtigungen ein entsprechendes Vertragsschlußrecht verleihen; zu trennen ist dabei, ob die Ermächtigung in einem regulären Gesetz, im Zustimmungsgesetz oder in einem Vertrag selbst wirksam enthalten sein kann.

a) Ermächtigung der Exekutive durch Gesetz

Die Rechtslehre setzt mit ihren Überlegungen an einerseits beim Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ und andererseits beim obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 7. 1952, wonach sich ein Vertrag, zu dessen Ausführung eine Verordnung nötig sei, dann auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehe, „wenn die Verordnung nicht ohne die Mitwirkung einer gesetzgebenden Körperschaft ergehen“ könne²⁸⁵. Die überwiegende Meinung zieht daraus die Folgerung, daß die Befugnis zum Abschluß normativer Verträge jedenfalls durch besondere Ermächtigung erteilt werden könne²⁸⁶, daß sie in allgemeinen Rechtsverordnungsermächtigungen jedoch nur dann enthalten sei, wenn der mutmaßliche Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck komme, gerade auch den Vertragsschluß im Rahmen der Ermächtigung gestatten zu wollen²⁸⁷. Nach *Härle* dagegen erlaubt jede Rechtsverordnungsermächtigung einen entsprechenden selbständigen Vertragsschluß²⁸⁸, u. z. auch dann, wenn zu der das Abkommen transformierenden Rechtsverordnung die Zustimmung des Bundesrats nach Art. 80 Abs. 2 GG erforderlich sei²⁸⁹. Letzteres ist zwar konsequent, wenn man mit der

²⁸⁵ BVerfGE 1, S. 372 (390).

²⁸⁶ So *Haas*, Abschluß, in: AöR 78, S. 384; *Backsmann*, in: DVBl. 1956, S. 749; *Härle*, a.a.O., S. 109, mit Beispielen in FN 20; *Hamann*, in: *Hamann - Lenz*, Anm. 9 zu Art. 59 GG; *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 123; im Ergebnis auch *Maunz*, in: M-D-H, RN 45 zu Art. 59 GG.

²⁸⁷ So *Maunz*, a.a.O.; *Reichel*, a.a.O.; im Ergebnis wohl auch *Haas*, a.a.O., S. 385.

Dies ist z. B. bei § 27 Außenwirtschaftsgesetz der Fall; denn sowohl in der Begründung der Regierungsvorlage (BT-DS III/1285, S. 237, 270 u. 278) als auch in der Beratung im BT wurde ausdrücklich anerkannt, daß die BReg. in den Grenzen des Rechtsverordnungsrechts auch neue vertragliche Verpflichtungen eingehen dürfe.

²⁸⁸ *Härle*, a.a.O., S. 109/110.

²⁸⁹ A.A. die eben in FN. 286 belegte überwiegende Meinung, die im Anschluß an BVerfGE 1, S. 372 (390), allein darauf abstellt, ob die Regierung innerstaatlich allein oder nur unter Mitwirkung eines der beiden Legislativorgane tätig werden könnte, die daher auch bei einem Zustimmungsrecht des BR nach Art. 80 GG das Zustimmungsverfahren nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG für notwendig hält.

überwiegenden Meinung davon ausgeht, daß insoweit als ein Rechtsverordnungsrecht der Exekutive gegeben sei, kein Gesetzgebungsrecht des Parlaments bestehe, das betroffen werden könnte²⁹⁰. Zu beanstanden ist aber gerade diese Ausgangsüberlegung. Die Legislative verliert nämlich durch die an die Exekutive gerichtete Ermächtigung, in Rechtsverordnungen normative Regelungen für abgegrenzte Bereiche zu schaffen, nicht das eigene Rechtsetzungsrecht bezüglich der betreffenden Materie. Sie kann vielmehr jederzeit die Ermächtigung und die Verordnungen aufheben und gegebenenfalls eine eigene gesetzliche Regelung erlassen²⁹¹; man könnte gewissermaßen von einem mit dem Rechtsverordnungsrecht des betreffenden Exekutivorgans „konkurrierenden Gesetzgebungsrechts“ des Parlaments sprechen. Demnach läßt ein allgemeines Rechtsverordnungsrecht nicht schon deshalb zustimmungsfreie Vertragsabschlüsse zu, weil solche Vereinbarungen keine Gesetzgebungsmaterie berühren würden²⁹². Die Ermächtigung der Exekutive zum Abschluß normativer Verwaltungsabkommen könnte daher nur aufgrund einer echten Delegation des Zustimmungsrechts des Parlaments zulässig sein. Eine solche Delegation erklärt das Bundesverfassungsgericht mit der These für unzulässig, die Zustimmung der Legislative nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG sei nach Wesen und Inhalt ein Regierungsakt, eine derartige Kompetenz könne nur durch Verfassungsänderung übertragen werden. Dies würde bedeuten, daß die bisherigen normativen Verwaltungsabkommen verfassungswidrig sind. Der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ließe sich entgegenhalten, daß zum einen die Zustimmung ihrer Funktion nach nicht exekutivischer Natur sei; entweder muß sie als Willensbildung im Rahmen der Ausübung der Auswärtigen Gewalt angesehen werden, die selbst qualitativ mit keiner der drei innerstaatlichen Hauptfunktionen identisch ist²⁹³, oder aber als zeitlich vorverlagerte parlamentarische Kontrolle²⁹⁴. Zum anderen läßt das Bundesverfassungsgericht eine Begründung dafür vermissen, warum das Parlament seine Zustimmung nicht für eine bestimmte Art von Fällen generell erteilen kann; bestünde doch die Möglichkeit, daß sich Legislativkörper vorbehielten,

²⁹⁰ Wie Härle, a.a.O., S. 110, etwa auch Backsmann, a.a.O., S. 749. v. Mangoldt - Klein, Vorbem. II 2. d vor Art. 70 GG, stellt klar, daß die Zustimmung von Legislativkörpern zu Rechtsverordnungen nicht „Gesetzgebung des Bundes“ sei.

²⁹¹ Siehe die Belege oben 2. Abschn. A. FN. 204.

²⁹² Dieses Ergebnis sieht auch Backsmann, in: DVBl. 1956, S. 748, als dem Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG entsprechend an; er kommt dann jedoch auf Grund teleologischer Erwägungen zum gegenteiligen Schluß.

²⁹³ So die hier vertretene Meinung, s. o. 1. Abschn. B. I. 2. d).

²⁹⁴ So Bayer, Aufhebung, S. 111. Dazu, daß die Kontrolle keine Regierungsfunktion ist, BVerfGE 1, S. 372 (394), sowie Bayer, a.a.O., S. 149.

in einzelnen Fällen ihr Zustimmungsrecht zur Geltung zu bringen²⁹⁵. Bedenkt man, daß heute die Delegation des Vertragsschließungsrechts bezüglich Regierungs- und Ressortabkommen vom Bundespräsidenten auf Regierung und Minister fast durchweg anerkannt wird²⁹⁶, so bleibt allein die Möglichkeit, daß sich ein Verbot für die hier in Rede stehende konkrete Art von Delegation aus dem Gewaltenteilungsprinzip ergeben könnte. Dabei stellt sich die Frage: Wird dieses Prinzip eher dadurch beeinträchtigt, daß das Parlament die möglichen Anwendungsfälle erwägt und eine entsprechende eingegrenzte Ermächtigung zum selbständigen Vertragsschluß erteilt, oder dadurch, daß sich das Parlament mit jeder Rechtsverordnungsermächtigung im gleichen Umfang seines Rechts nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG begibt²⁹⁷, ohne diese „unvermeidbare“ Konsequenz voll überblicken zu können? Allenfalls die erstere Alternative könnte mit den Anforderungen des Gewaltenteilungsprinzips vereinbar sein, da bei ihr die Gefahr einer Gewaltenverschiebung wesentlich geringer ist. Daß ebenso wie im internen auch im auswärtigen Bereich ein Bedürfnis zu einem gegenüber dem schwerfälligen Gesetzgebungsverfahren vereinfachten Rechtsetzungsverfahren besteht, ergibt sich aus der gleichen Problemlage, nämlich daß Einzelheiten einer normativen Regelung unter Beachtung der wesentlichen Ziele rasch an den Wandel der äußeren Gegebenheiten anzupassen sind. In beiden Bereichen könnte die Notwendigkeit der Bearbeitung all dieser Einzelakte durch das Parlament zu einer unerträglichen Zeitdauer oder aber zu einer ebenso unguten Verflachung der parlamentarischen Behandlung führen²⁹⁸. Entscheidend für die vorliegende Frage nach der Zulässigkeit der Delegation des Vertragsschließungsrechts ist dagegen, daß ihr im Vergleich zur Rechtsverordnungsermächtigung eine wesentlich größere Tragweite für die Beeinträchtigung parlamentarischer Rechte zukommt:

²⁹⁵ Vgl. hierzu *Kersten*, Die Übertragung, insbes. S. 23 ff.

²⁹⁶ Siehe oben S. 87 ff. Weitere Nachweise bei *Pigorsch*, Einordnung, S. 73 FN 312.

Auch die Bestimmungen der Art. 71 u. 80 GG sind Zeichen dafür, daß nach dem System des GG Kompetenzen verfügbar sind; es bedarf jeweils nur besonderer *Formen* zur Übertragung sowie der Einhaltung von Grenzen, innerhalb derer ein Teil der Kompetenzen abgegeben werden darf; darauf, daß nur „die große Formstrenge des Grundgesetzes speziell bei Ermächtigungen“ einfachen Delegationen entgegensteht, weist *v. Mangoldt - Klein*, Anm. IV 2 zu Art. 71 GG hin. Nach *Bernhardt*, Völkerrechtliche Verträge, S. 179, ist sogar die Delegation des Vertragsschließungsrechts auf ein Land zulässig, da dies ein Minus gegenüber der Anwendung des Art. 71 GG sei.

²⁹⁷ Was die notwendige Folge der Auffassung ist, ein Vertrag, der sich in den Grenzen einer Rechtsverordnungsermächtigung halte, berühre nicht Gesetzgebungsmaterie.

²⁹⁸ Vgl. *Backsmann*, in: DVBl. 1956, S. 748. — Zu dem Anschwellen der Rechtsetzung durch Rechtsverordnungen vgl. oben I. Abschn. A. FN. 93.

Rechtsverordnungen kann die Legislative zusammen mit der Ermächtigung jederzeit aufheben und durch eine eigene Regelung ersetzen; normative Verwaltungsabkommen muß sie, wenn diese erst einmal völkerrechtlich wirksam sind, hinnehmen und bei ihrer künftigen Gesetzgebung beachten, um die Bundesrepublik nicht vertragsbrüchig und gegebenenfalls völkerrechtlich schadensersatzpflichtig zu machen²⁹⁹. Anders als mit einer Rechtsverordnungsermächtigung begibt sich die Legislative hier tatsächlich auf die Dauer eines Teils ihres Rechtsetzungsrechts. Zudem bedeutet eine derartige Ermächtigung für die Exekutive die Möglichkeit, weite Bereiche der auswärtigen Beziehungen durch Änderungsverträge zu gestalten, ohne daß das Parlament hieran Anteil hätte. Dabei ist die allgemeine Gefahr, daß infolge der nicht gänzlich vermeidbaren Unbestimmtheit von Delegationsbestimmungen in immer größerem Umfang von der Ermächtigung Gebrauch gemacht würde, bei der Wahrnehmung völkerrechtlicher Angelegenheiten besonders groß³⁰⁰, wo die ermächtigte Exekutive „nicht unter den Augen des Parlaments“ arbeitet. Angesichts des Gewichts dieser zweifachen Kompetenzverschiebung — im internen Gesetzgebungsbereich und bei der Wahrnehmung Auswärtiger Gewalt — bleibt nur der Schluß übrig, daß die zahlreichen gesetzlichen Ermächtigungen zum Abschluß von normativen Verwaltungsabkommen mit dem Gewaltenteilungsprinzip nicht vereinbar sind.

Es ist zwar darauf hinzuweisen, daß zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit Staatsverträgen, so die Durchführung und in gewissem Umfang die Abänderung, wegen ihrer rein administrativen Natur in „echten“ Verwaltungsabkommen geregelt werden können³⁰¹. Dennoch läßt das vorgefundene Ergebnis ein erhebliches Bedürfnis nach einem vereinfachten Vertragsverfahren offen, das die gleiche Funktion wie das interne Rechtsverordnungsverfahren einnehmen könnte. Ob diese Forderung durch Umgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsformen beim Vertragsschluß verwirklicht werden könnte, wird unten im dritten Abschnitt zu überlegen sein.

b) Ermächtigung der Exekutive im Text eines völkerrechtlichen Vertrages

Uneinigkeit besteht darin, ob Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen und zum Abschluß normativer Abkommen wirksam im

²⁹⁹ Der Gedankengang klingt an auch bei *v. Mangoldt - Klein*, Anm. IV 2 c zu Art. 59 GG, wenn darauf hingewiesen wird, daß die BReg. mit dem Abschluß des Abkommens „eine neue Verpflichtung“ übernehme.

³⁰⁰ Vgl. *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 377.

³⁰¹ Vgl. hierzu unten 2. Abschn. B. III. 1.

Text eines völkerrechtlichen Vertrages enthalten sein können. Beides ist zu verneinen, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen werden.

Bezüglich der Ermächtigungen zum Vertragsschluß ist zunächst auf die eben unter a) festgestellten Einschränkungen hinzuweisen. Hinzu kommt — und dies gilt sowohl für die Ermächtigung zum Vertragsschluß als auch für die zum Erlaß von Rechtsverordnungen —, daß dem Wortlaut eines geltenden völkerrechtlichen Vertrages nicht die gleiche Bedeutung zukommt wie einem nach Art. 80 Abs. 1 GG bzw. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG erforderlichen *Gesetz*. Die Befürworter der Zulässigkeit vertraglicher Ermächtigungen führen an, es sei methodisch kein Unterschied gegenüber einer Delegation durch Bundesgesetz gegeben; denn der Vertrag sei infolge der Transformationswirkung des Zustimmungsgesetzes ebenfalls innerstaatliches Recht³⁰². Dabei wird aber übersehen, daß eine Transformation von vertraglichen Verpflichtungen nur insofern erfolgt, als diese sich an Adressaten richten, die nicht ohnehin bereits durch den Vertrag gebunden sind, als es sich also um an die Bürger gerichtete Normen handelt. Ermächtigungen nach Art. 80 Abs. 1 oder 59 Abs. 2 S. 1 GG sind Vorgänge allein zwischen Staatsorganen, so daß diese Staatsorgane ohne Zwischenschaltung einer Transformation unmittelbar durch den Vertrag verpflichtet werden³⁰³. Die Ermächtigung kann der Regierung weder von dem fremden Partnerstaat eingeräumt werden, noch kann sie sich die Exekutive selbst erteilen, die ja allein völkerrechtlich handelnd und erklärend hervortritt, selbst wenn ihr das Parlament durch das Vertragsgesetz beipflichtet. Die Berechtigung dieser Überlegung erweist sich schließlich aus folgendem: Nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG muß es in der Sachherrschaft des Gesetzgebers stehen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erteilenden Ermächtigung zu bestimmen. Entsprechendes müßte auf Grund der gleichen Problemlage gelten, soweit Ermächtigungen zum Vertragsschluß zulässig wären. Demgegenüber hat das Parlament im Zustimmungsverfahren nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG weder die Möglichkeit, den Wortlaut der betreffenden Klausel zu gestalten oder abzustreichen, wenn ihm diese zu weitgehend oder nicht erforderlich erscheint. Die Ablehnung des Vertrages ist schon sonst aus politischen

³⁰² So *Backsmann*, in: DVBl. 1956, S. 749, unter Hinweis auf *Haas*, Abschluß, in: AöR 78, S. 384 f., der sich mit der vorliegenden Frage allerdings nicht ausdrücklich befaßt.

³⁰³ Vgl. *Kaiser*, Innerstaatliche Bedeutung, S. 53; im Blick auf die von Kaiser getroffene Unterscheidung zwischen Verträgen, zu deren Erfüllung Staatsorgane von anderen Staatsorganen verpflichtet werden können, und solchen Verträgen, zu deren Erfüllung kein Staatsorgan dem anderen einen derartigen Befehl geben kann, liegt bei einer Ermächtigungsklausel der letztere Fall vor; bei ihm ist die völkervertragliche Pflicht unmittelbar für das angesprochene Organ verbindlich.

Gründen praktisch ausgeschlossen³⁰⁴; das Parlament könnte erst recht kein Verständnis für eine Zustimmungsverweigerung erwarten, wenn es diese mit der Unannehmbarkeit der zum Zeitpunkt des Vertragschlusses wenig aktuellen Delegationsklausel begründete³⁰⁵.

Ermächtigungen in einem Vertrag, die nicht zugleich im Vertragsgesetz ausdrücklich ausgesprochen werden, widersprechen daher sowohl den Erfordernissen des Art. 80 Abs. 1 GG als auch dem Gewaltenteilungsprinzip und sind verfassungswidrig³⁰⁶.

Dennoch hat die Bundesregierung — entgegen der von Härle geäußerten Auffassung³⁰⁷ — von derartigen Ermächtigungen auch tatsächlich Gebrauch gemacht³⁰⁸. So wurde von ihr auf Grund des § 1 des Anhangs zum zehnten Teil des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen³⁰⁹ das Verwaltungsabkommen vom 13. 7. 1956 über das Schiedsgericht und die Schiedskommission für Güter, Rechte und Interessen in Deutschland geschlossen³¹⁰, das infolge seiner die Rechtsstellung der auf dieses Schiedsverfahren angewiesenen Personen betreffenden Regelungen normativen Charakter besaß. Wo das Parlament die vertragliche Delegationsklausel eigens nochmals in das Zustimmungsgesetz aufnahm³¹¹, zeigte sich, daß die Legislativorgane Bedenken gegenüber solchen Vertragsbestimmungen tragen. Allerdings läßt sich durch die ausdrückliche Aufnahme in das Zustimmungsgesetz die Ermächtigung zwar legalisieren, nicht aber die bereits

³⁰⁴ Siehe hierzu oben, 2. Abschn. B. I. 2. b).

³⁰⁵ Vgl. Baade, Parlament und Regierung, S. 94/95.

³⁰⁶ Ebenso neben Baade, a.a.O., Härle, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 112; Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 128.

³⁰⁷ Die von Härle, a.a.O., S. 112, genannten Fälle sind nicht geeignet für den Nachweis, die BReg. habe die Unzulässigkeit vertraglicher Ermächtigungen beachtet: Art. 29 Abs. 1 des Abkommens über Sozialversicherung mit den Niederlanden (BGBl. 1951 II S. 230) enthält keine Delegation; auf Grund von Art. 3 Abs. 3 des Abkommens vom 24. 10. 1950 mit der Schweiz (BGBl. 1951 II S. 146) hat die Bundesregierung in einem Verwaltungsabkommen eine Sonderregelung vereinbart; daß ein sog. Parallelabkommen vorliegen könnte, ändert nichts daran, daß die Regierung von der Ermächtigung Gebrauch machen wollte; wäre Ziff. 4 des Schlußprotokolls vom 24. 10. 1950 nicht ergänzungsbedürftig gewesen, hätte es dieser Vereinbarung zwischen den beiderseitigen obersten Verwaltungsbehörden nicht mehr bedurft.

³⁰⁸ So auch Backsmann, in: DVBl. 1956, S. 748; der Tendenz nach wohl auch Baade, a.a.O., S. 94.

³⁰⁹ In der am 23. 10. 1954 geänderten Fassung (BGBl. 1955 II S. 405 ff., 454).

³¹⁰ BAnz. 1956, Nr. 225.

³¹¹ So Art. 2 des Gesetzes vom 25. 8. 1960 (BGBl. II S. 2181) bezüglich der Ermächtigungen in mehreren Abkommen über die gemeinschaftliche Grenzabfertigung; sowie der ebenfalls von Härle, a.a.O., S. 114, erwähnte Vertrag vom 6. 9. 1962 mit Österreich über Zollerleichterungen u. a. (BGBl. 1963 II S. 1279).

zuvor getroffene Entscheidung für ein — wenn auch beschränktes, so doch selbständiges — Rechtsetzungsrecht der Exekutive ungeschehen machen; denn die Legislative ist zur Anerkennung der im Vertrag vorgesehenen Delegation völkerrechtlich verpflichtet; abgesehen von einem geringen Spielraum bei der Formulierung der Ermächtigungsnorm im Vertragsgesetz hat sie auch hier nicht die Sachherrschaft über das Ob sowie über den Inhalt, den Zweck und das Ausmaß der Delegation.

In diesem Zusammenhang bedarf es nur noch eines Hinweises darauf, daß auch durch die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen „nach Oben“ die Gewichte zwischen Parlament und Regierung zugunsten letzterer verschoben werden können. Damit ist vor allem der Abschluß von multilateralen Verträgen gemeint, die für die damit geschaffenen, regelmäßig mit Regierungsangehörigen der Mitgliedstaaten besetzten Organe Rechtsetzungs- oder Empfehlungsbefugnisse vorsehen³¹² oder eine Abänderung des Vertrages mit Mehrheitsbeschluß zulassen³¹³; dabei haben einzelne der zwischenstaatlichen Einrichtungen ihrerseits die Befugnis, selbst mit anderen Staaten oder Organisationen Verträge zu schließen, deren Bestimmungen unmittelbar oder zumindest mittelbar auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten Geltungskraft erlangen³¹⁴. Im übrigen wurde auf diese Fragen bereits oben eingegangen³¹⁵.

III. Fehlende Befugnis des Parlaments, über das weitere Schicksal eines wirksamen völkerrechtlichen Vertrages bestimmen zu können, dem es zugestimmt hat

1. Grundsätzliche Fragen

Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG läßt offen, wozu die in ihm genannten Verträge der Zustimmung des Parlaments bedürfen, ob zum Abschluß, zur Abänderung, zur Beendigung oder aber schlechthin zu jedem völkerrechtlich verbindlichen Akt der Bundesexekutive, der auf die Wirksamkeit des Vertrages unmittelbaren Einfluß hat. Nach über-

³¹² Vgl. *Wengler*, Völkerrecht I, S. 319 ff.

³¹³ Vgl. *Baade*, Parlament und Regierung, S. 96 ff., mit zahlreichen Beispielen. Zusätzlich sei auf Art. 16 des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl in der Fassung vom 11. 4. 1962 (BGBl. 1964 II S. 749) hingewiesen, wonach die Vertragsparteien mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit die Abänderung des Vertrages beschließen können, die für jede Vertragspartei nach einem Jahr in Kraft tritt, wenn sie nicht eine besondere Nicht-Annahmeerklärung abgibt, die in der Regel den Ausschluß der Partei zur Folge hätte.

³¹⁴ Vgl. *Lörcher*, Verträge der EGKS, EWG und EAG, insbes. S. 71 ff., 167 ff.

³¹⁵ Siehe oben 2. Abschn. A. I. 2. b) dd) sowie 2. Abschn. B. I. 3. b).

wiegender Meinung soll Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nur die Frage des Vertragsabschlusses regeln³¹⁶. Hierfür spricht Satz 2 des vorausgehenden Art. 59 Abs. 1 GG; dort ist nur davon die Rede, daß der Bundespräsident die Verträge mit auswärtigen Staaten „schließt“. Es bleibt gleichwohl die Möglichkeit offen, daß mit einem „Vertragsschließungsrecht“ entsprechend dem „Recht der Gesetzgebung“ des Art. 70 Abs. 1 GG³¹⁷ in Form einer *pars pro toto* die Befugnis zur Vornahme all der Akte gemeint ist, die die Geltung eines Vertrages betreffen. Wie Klein es formuliert, muß „in Übereinstimmung mit den schon unter dem früheren Verfassungsrecht entwickelten Grundsätzen und aufgrund von Art. 20 Abs. 3 auch heute ein *formelles Gesetz* gefordert werden für die Änderung, Aufhebung und gesetzeskräftige Auslegung (authentische Interpretation) aller formellen Gesetze“³¹⁸. Gleiches ist nicht auch für das Mitwirkungsrecht des Parlaments beim „Vertragsschluß“ anerkannt. Weder fordert man, daß die Exekutive irgendwelche Einwirkungen auf einen bestehenden Vertrag der unter Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG fallenden Arten — soweit es an ihr liegt — nur durch einen Vertrag vornehmen dürfe, der dann gleichfalls dem parlamentarischen Zustimmungsrecht unterliefe, noch hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß jede derartige Einwirkung ohne Rücksicht auf ihre Form des Konsens der Legislativkörperschaften bedürfte. Vielmehr kommt die parlamentarische Zustimmungsbefugnis im Bezug auf das weitere Schicksal eines völkerrechtlichen Vertrages nur dann zum Zuge, wenn eine Abänderung, Verlängerung oder Beendigung eines Vertrages wiederum durch Vertrag geschieht³¹⁹. Man wird die herrschende Auffassung, die nichtvertragliche Einwirkungen auf bestehende Verträge parlamentarischer Mitwirkung vorenthält, auch als geltendes Recht ansehen müssen; denn der Verfassungsgeber des Grundgesetzes hat trotz Vorliegens einer „bewährten Lehre und Überlieferung“³²⁰ Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nicht

³¹⁶ So z. B. Reichel, Auswärtige Gewalt, S. 121; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 111; Mosler, Das Völkerrecht, S. 22 f.; Hienstorfer, Auswärtige Gewalt, S. 126. Schiffmann, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 133, kommt nur über eine analoge Anwendung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zur Zustimmungsbedürftigkeit der Kündigung.

³¹⁷ Unter Gesetzgebungsrecht versteht Lenz, in: Hamann - Lenz, Anm. B. 1. zu Art. 70 GG, die Befugnis, „das Recht zu gestalten“, also auch die Abänderung und Aufhebung von Normen.

³¹⁸ v. Mangoldt - Klein, Vorbem. II. 6. b) vor Art. 70 GG.

³¹⁹ So — bezüglich der Änderung — v. Mangoldt - Klein, Anm. IV (S. 1135) zu Art. 59 GG; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 111; eingehend Backsmann, in: DVBl. 1956, S. 319 und S. 747/748. Bezüglich der Beendigung durch Vertrag Bayer, Aufhebung, S. 45; Hienstorfer, Auswärtige Gewalt, S. 118, allerdings nur bei politischen Verträgen. Bezüglich der Verlängerung durch Vertrag Boehmer, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 64/65.

³²⁰ Bayer, a.a.O., S. 215.

ausdrücklich dahin formuliert, daß nunmehr auch die Abänderung und die Aufhebung von Verträgen nur mit Zustimmung der Legislativorgane erfolgen könnten. Selbst bei Einwirkungen durch Vertrag ist noch umstritten, ob jedwede vertragliche Änderung usw. dem Parlament vorzulegen ist oder nur eine solche, die gerade die Vertrags- teile betrifft, die die Zustimmungsbedürftigkeit des ursprünglichen Vertrages verursacht haben. Es setzt sich aber — wenn auch mit verschiedenen Begründungen — in Literatur und Praxis zunehmend die richtige Ansicht durch, nämlich daß es auf die Qualifikation des betroffenen Vertragsteiles nicht ankomme³²¹. Ein wesentlicher Gesichtspunkt dabei ist, daß bezüglich rein administrativer Vertragsbestimmungen eine Ermächtigung im Zustimmungsgesetz oder im Vertrag selbst enthalten sein kann und vielfach auch enthalten ist³²², die der Exekutive selbständige vertragliche Abänderung dieser Bestimmungen erlaubt; hiermit wird die ganz überwiegende Mehrzahl von Vertragsänderungen, bei denen die Mitwirkung des Parlaments sachlich inadäquat wäre, ohnehin vom Zustimmungserfordernis ausgenommen. Auch „politische Verträge“ unterliegen keiner anderen Beurteilung; gerade infolge der von der überwiegenden Meinung befürworteten engen Bestimmung dieses Begriffs werden ohnehin nur hochpolitische Verträge als zu-

³²¹ So Maunz, in: M-D-H, RN 46 zu Art. 59 GG; Reichel, *Auswärtige Gewalt*, S. 121; Härle, *Verwaltungsabkommen*, in: JIR 12, S. 104 f., mit Beispielen für die entsprechende Praxis. A. A. Backsmann, in: DVBl. 1956, S. 319. Vermittelnd Boehmer, *Völkerrechtlicher Vertrag*, S. 5, der diejenigen Änderungen für zustimmungsbedürftig hält, die das Gleichgewicht der Vertragspflichten zu Lasten der BRD verändern; differenzierend auch Hienstorfer, *Auswärtige Gewalt*, S. 114/115, nach dem es zwar auf den Inhalt der abändernden Vereinbarungen ankomme, dieser aber regelmäßig nur unter Heranziehung des ursprünglichen Vertrages bestimmt werden könne.

³²² Vgl. z.B. Art. 1 des Zustimmungsgesetzes über das Zusatzprotokoll Nr. 2 vom 27. 6. 1958 zum Europäischen Währungsabkommen vom 5. 8. 1955 (BGBl. 1959 II S. 1484):

„... Diese Zustimmung erstreckt sich auch auf Vereinbarungen, die künftig von der Bundesrepublik zur Änderung des Europäischen Währungsabkommens vom 5. 8. 1955 abgeschlossen werden, soweit sie

- a) sich im Rahmen der Ziele des zu ändernden Abkommens halten
- b) als solche weder die politischen Beziehungen des Bundes regeln noch sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen und
- c) der Bundesrepublik keine zusätzlichen finanziellen Belastungen auferlegen.“

Wie hier für die Zulässigkeit solcher Bestimmungen Härle, a.a.O., S. 103 f.; Boehmer, a.a.O., S. 5. A.A.: Reichel, *Auswärtige Gewalt*, S. 129, kehrt mit seiner Auffassung, daß mit Hilfe einer Rechtsverordnungsermächtigung die Exekutive zwar in den Stand versetzt werden könne, *normative* Abkommen zu schließen, daß jedoch die „Überlassung“ echter Verwaltungsmaterie an die Exekutive zur vertraglichen Regelung unzulässig sei, die Intention des Art. 59 Abs. 2 GG gerade um. — Auch Bedenken dahin, daß der Abschluß reiner Verwaltungsvereinbarungen im Vollzug von Staatsverträgen für die Exekutive großen Machtzuwachs bringen könnte, scheinen nicht begründet.

stimmungsbedürftig behandelt; diese aber werden regelmäßig nicht wegen nebensächlicher Dinge abgeändert — für die zudem Verwaltungsabsprachen vorbehalten werden können —, sondern nur aus gleichfalls hochbedeutsamem aktuellen Anlaß.

Aufgabe der nachfolgenden Ausführungen ist es, im einzelnen den Nachweis für die Behauptung zu führen, daß überall dort, wo die Einwirkung auf einen bestehenden Vertrag sich nicht ihrerseits in Vertragsform³²³ abspielt, also in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle, allein die Exekutive entscheidet. Dabei brauchen aus der Vielzahl der der Exekutive zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, wie sie z. B. die authentische Interpretation, der nachträgliche Vorbehalt, die Abänderung durch gemeinsame Kommissionen oder zwischenstaatliche Organe, in denen nur die Regierungen vertreten sind³²⁴, die Abänderung durch normative Verwaltungsabkommen auf Grund von Rechtsverordnungsermächtigungen³²⁵, die Wiederanwendung suspendierter Verträge, die Verlängerung durch fortgesetzte tatsächliche Anwendung³²⁶ oder die Beendigung durch Kündigung oder Rücktritt darstellen, nur einzelne beispielhaft herausgegriffen zu werden.

2. Einzelne Möglichkeiten der Exekutive, auf den Geltungsinhalt von Verträgen Einfluß zu nehmen

Eine Modifikation des Vertragsinhalts kann dadurch erzielt werden, daß ein Vertragspartner einzelnen Bestimmungen des Abkommens ausdrücklich eine *Auslegung* beilegt, die nicht mehr vom Wortlaut des Vertrages in seinem üblichen Sinne gedeckt wird. Zur völkerrechtlich verbindlichen authentischen Interpretation wird dieses Vorgehen allerdings nur dann, wenn der oder die anderen Kontrahenten dieser Auslegungsweise zustimmen³²⁷; damit läge an sich jeweils ein vertragliches Übereinkommen vor, das wie der Hauptvertrag unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fiele. In der Mehrzahl der Fälle wird eine derartige den Vertrag modifizierende Vertragsinterpretation jedoch nicht förmlich erklärt werden³²⁸, sondern sich im Laufe der tatsächlichen Anwen-

³²³ Etwa in Form von Zusatzabkommen, (Schluß-) Protokollen, Notenwechseln.

³²⁴ s. hierzu bereits oben 2. Abschn. A. I. 2. b) dd) sowie S. 182.

³²⁵ s. hierzu bereits oben 2. Abschn. B. II. 3.

³²⁶ Vgl. hierzu *Leisner*, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 372.

³²⁷ Vgl. *Bernhardt*, *Auslegung*, S. 44/45.

³²⁸ Wie etwa der Notenwechsel vom 13. 4. 1959 (Bek. BGBl. 1959 II S. 1017) zum deutsch-chilenischen Kulturabkommen vom 20. 11. 1956 (Bek. BGBl. 1959 II S. 549), das allerdings als Verwaltungsabkommen keiner Zustimmung des Parlaments bedurfte.

dung des Vertrages herausbilden³²⁹; dabei werden die Parlamente der beteiligten Länder häufig nicht erkennen, wie sehr die von der Regierung gemeinsam mit dem Partner gepflegte Vertragspraxis von den Vorstellungen abweicht, mit denen sie den Vereinbarungen einst zugestimmt haben³³⁰. Die Rückwirkung einer solchen authentischen Auslegung auf die innerstaatliche Anwendung von Vertrags-Normen kennzeichnet der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 11. 4. 1957, wonach eine einheitliche 75jährige Praxis beider Vertragsteile maßgeblich sei, selbst wenn die strittige Vertragsbestimmung nicht eindeutig sei und die Behörden des anderen Vertragsteils früher einmal eine andere Ansicht geäußert hätten³³¹.

Entschließungen nationaler Instanzen zu zwischenstaatlichen Verträgen sind zwar völkerrechtlich unmaßgeblich³³². Daß die Parlamente gleichwohl versuchen, sich unmittelbar auch international Gehör zu verschaffen, zeigt die vom Bundestag dem Zustimmungsgesetz zum deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vom 22. 1. 1963 vorangestellte Präambel³³³; wäre dem Ergänzungsantrag der Fraktion des Mouvement Republicain Populaire im französischen Senat, der auf die Aufnahme einer entsprechenden Erklärung ins Zustimmungsgesetz abzielte, stattgegeben worden³³⁴, wäre im Ergebnis eine authentische Interpretation allein durch die Parlamente geschaffen worden.

Bei der Prüfung der Wirkungen des Vertragsgesetzes zeigte sich, daß sich die Regierung durch die uneingeschränkte Zustimmung des Parlaments nicht gehindert sieht, bei der Ratifikation *Vorbehalte* zu erklären oder die Erklärung von Vorbehalten durch die Gegenseite

³²⁹ Vgl. hierzu *Bernhardt*, Interpretation, in: ZaöRV 27, S. 499 f., sowie ders., Auslegung, S. 126 ff., insbes. 132. — Art. 38 der Draft Articles on the law of treaties der International Law Commission (abgedruckt in: *American Journal of International Law* 1967, S. 274):

„A treaty may be modified by subsequent practice in the application of the treaty establishing the agreement of the parties to modify its provisions.“

Nach *Seidl - Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 73, vermag eine vom Vertrags-text abweichende übereinstimmende Praxis der Vertragspartner eine gewohnheitsrechtliche Veränderung des Vertrages zu bewirken.

³³⁰ Auch wenn die im Notenwechsel zwischen der deutschen Botschaft im Vatikan und dem Päpstlichen Staatssekretariat getroffene Auslegung für Art. 26 des Reichskonkordats vom 20. 7. 1933 (Bek. RGBl. II S. 679) dem deutschen Recht entsprach — so *Baade*, Parlament und Regierung, S. 102 FN 68 —, machte doch erst sie diese Regel zusätzlich zum objektiven Vertragsinhalt völkerrechtlich verbindlich.

³³¹ BGHSt 10, S. 221 (225), betreffend Art. 1 Abs. 2 des deutsch-schweizerischen Auslieferungsvertrages vom 24. 1. 1874 (RGBl. S. 113).

³³² So *Seidl - Hohenveldern*, Völkerrecht, S. 72/73.

³³³ Gesetz vom 15. 6. 1963 (BGBl. II S. 705).

³³⁴ Es wurde als unzulässig abgelehnt; vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 48 FN 8.

ausdrücklich oder stillschweigend anzunehmen und damit schon für den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages dessen Inhalt zu modifizieren³³⁵. Die gleichen Möglichkeiten bieten sich für die Bundesregierung darin, daß sie auch nach der Ratifizierung noch Vorbehalte erklären kann, die völkerrechtlich soweit wirksam sind, wie nach dem Inhalt des Vorbehalts eine stillschweigende Annahme durch die Vertragspartner unterstellt werden kann³³⁶. Solche Vorbehalte kommen allerdings in der Praxis fast nur zur Verbindlichmachung einer Auslegungsweise für den Vertrag, als „understandings short of reservations“³³⁷ vor.

Es war umgekehrt festzustellen, daß die Legislativorgane in manchen Fällen die Regierung erfolgreich zur Erklärung von Vorbehalten veranlaßt haben; desgleichen zerstörte die Regierung vielfach Bedenken des Parlaments gegenüber einer Zustimmung zum Vertrag dadurch, daß sie die Erklärung von Vorbehalten zu den Bestimmungen, die dem Parlament nicht annehmbar erschienen, zusagte oder bereits im Entwurf des Vertragsgesetzes vorsah³³⁸. Gleichwohl ist die Regierung nicht gehindert, einen Vorbehalt gegenüber den Vertragspartnern zu widerrufen und damit seine Wirkung zu beseitigen³³⁹. Dies ist völkerrechtlich zu jedem Zeitpunkt möglich³⁴⁰, ohne daß es einer Annahme des Widerrufs bedürfte³⁴¹. Da die Erklärung von Vorbehalten durch die Bundesregierung bisher praktisch nur Einschränkungen der im Vertrag enthaltenen Verpflichtungen brachte³⁴², bedeutet jeder Widerruf von Vorbehalten eine Ausweitung der vertraglichen Pflichten der Bundesrepublik, ohne daß hierfür der Konsens des Parlaments vorläge.

3. Einzelne Möglichkeiten der Exekutive, die Geltungsdauer von Verträgen zu bestimmen

Die Bundesregierung ist in jedem Stadium alleiniger Herr darüber, wie lange zwischenstaatliche Verträge gelten sollen. Sie kann in der Regel auch nach Verkündung des Zustimmungsgesetzes noch frei über

³³⁵ Siehe oben 2. Abschn. B. bei FN. 191.

³³⁶ Vgl. hierzu *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv.Trim.dir.pubbl.* 1960, S. 374.

³³⁷ *Berber*, *Völkerrecht I*, S. 426, unter Hinweis auf *Hackworth*, *Digest of International Law*, Bd. V, S. 144 ff.

³³⁸ Siehe oben 2. Abschn. B. bei FN. 124—128.

³³⁹ Daß die Bundesregierung bestrebt ist, jeweils die Vorbehaltsliste im Laufe der Zeit zu verkleinern, sprach der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes in einer Fragestunde des BT eigens aus (Verhandlungen des BT, IV. Wahlper., S. 2781).

³⁴⁰ So *Verdroß*, *Völkerrecht*, S. 166.

³⁴¹ So die Begründung der International Law Commission zu Art. 20 der *Draft articles on the Law of Treaties*, a.a.O., S. 331.

³⁴² Vgl. *Boehmer*, *Völkerrechtlicher Vertrag*, S. 52.

das Ob und Wann der Ratifizierung und damit des Inkrafttretens des Vertrages für die Bundesrepublik entscheiden³⁴³. Durch die Vereinbarung einer Rückwirkungsklausel mit dem Partner vermag sie in einzelnen Fällen sogar das Inkrafttreten für einen bereits vergangenen Zeitpunkt zu erreichen, ohne daß das Parlament diese Klausel aus dem ihm sonst billigenwert erscheinenden Vertrag streichen könnte³⁴⁴.

Soweit die vom Deutschen Reich mit den späteren Feindstaaten geschlossenen Verträge die Fortdauer des Friedenszustandes zumindest stillschweigend voraussetzten — und das war die Mehrzahl — wurde ihre Verbindlichkeit durch den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges *suspendiert*³⁴⁵. Ebenso wie in dieser Frage bestehen aber auch darüber unterschiedliche Meinungen, ob und gegebenenfalls wann diese Verträge nach Beendigung der Feindseligkeiten automatisch wieder verbindlich wurden oder ob es hierzu einer ausdrücklichen vertraglichen Einigung bedurfte. Die Staatenpraxis der letzten Jahrzehnte scheint — jedenfalls für Verträge, an denen nur die Kriegsführenden selbst beteiligt sind — anzunehmen, daß diese nicht wieder von selbst in Kraft treten³⁴⁶. Zumindest ist davon auszugehen, daß dies vor Abschluß eines formellen Friedensvertrages jedenfalls nicht zu einem exakt fixierbaren Zeitpunkt geschehen kann³⁴⁷ bzw. geschehen sein kann, etwa unmittelbar mit der Beendigung der militärischen Feindseligkeiten³⁴⁸ oder der Wiedererlangung völkerrechtlicher Souveränität durch die Bundesrepublik³⁴⁹.

³⁴³ Siehe hierzu oben 2. Abschn. B. I. 3. a).

³⁴⁴ Siehe hierzu oben 2. Abschn. B. bei FN. 132.

³⁴⁵ Zu dieser in der Völkerrechtslehre und der Völkerrechtspraxis nunmehr wohl überwiegenden Meinung vgl. z.B. *Wengler*, Völkerrecht I, S. 377 f.; *Klein*, Kriegsausbruch, in: JIR 3 (1954), S. 42, S. 53 f., differenzierte noch wesentlich stärker. Dazu, welche Verträge und Vertragstypen von der deutschen Rechtsprechung als suspendierbar und der Wiederbelebung durch Wiederanwendungserklärung zugänglich behandelt wurden, vgl. *Tomuschat*, in: ZaöRV 28, S. 147.

³⁴⁶ *Wengler*, Völkerrecht I, S. 381.

³⁴⁷ So kommt es nach übereinstimmender Meinung, z.B. *Wengler*, a.a.O.; *Klein*, a.a.O., S. 56, darauf an, ob der Friedensvertrag bezüglich der Vorkriegsverträge ausdrückliche Bestimmungen enthält.

³⁴⁸ So *Mosler*, in: *Mosler - Doebring*, Beendigung des Kriegszustands, S. 476 und S. 485.

Wie das BVerfG in seiner Entscheidung vom 29. 7. 1952, E 1, S. 351 (366 ff.), klarstellt, fehlte Deutschland darnach die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit; die Beendigung der Suspensivwirkung aber hätte gerade darin bestanden, daß Deutschland wieder Vertragspflichten erfüllen bzw. geltend machen hätte können. Diese Rechtslage findet ihren Ausdruck auch in dem Vorbehalt, der in den Nrn. 2 c und 4 des Besatzungsstatuts vom 11. 5. 1959 (ABl. AHK S. 13) zugunsten der Alliierten Hohen Kommission zur Inkraftsetzung von Vorkriegsverträgen enthalten ist.

³⁴⁹ So auch *Schröcker*, in: DVBl. 1954, S. 491; wohl entgegen BGHZ 31, S. 374 (381). Die sog. Bonner Verträge vom 26. 5. 1952 in der Fassung des

Dementsprechend hat die Bundesregierung in den Jahren nach 1952 ohne Mitwirkung des Parlaments durch zahlreiche Regierungsabkommen mit den Partnern zweiseitiger Vorkriegsverträge, sowie durch einseitige Erklärungen zu multilateralen Vorkriegsabkommen die Verbindlichkeit solcher suspendierter Vereinbarungen wiederhergestellt³⁵⁰. Dabei bestimmte die Bundesregierung — gegebenenfalls in Übereinkunft mit den Partnerstaaten — welche Verträge ab welchem Tag³⁵¹, eventuell für welche Dauer³⁵² wieder zwischen dem oder den auswärtigen Staaten und der Bundesrepublik angewendet werden sollten, und änderte in einigen Fällen den Vertrag selbst ab³⁵³. Die Exekutive entschied autonom darüber, welche Vorkriegsverträge — in der überwiegenden Mehrzahl solche, die zum Neuabschluß nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der parlamentarischen Zustimmung bedurft hätten — wieder gelten sollten und welche nicht³⁵⁴.

Pariser Protokolls vom 23.10.1954 waren kein Friedensvertrag, wenn sie auch einige Vereinbarungen enthielten, die in einem Friedensvertrag üblich sind (so *Kutscher*, Stichwort „Bonner Verträge“, in: *Strupp - Schlochauer*, Wörterbuch des Völkerrechts, S. 225). Zum einen waren damit noch nicht die grundsätzlichen Auswirkungen geklärt, die der militärische und politische Zusammenbruch des Deutschen Reiches, seine Zerstückelung und sein Auseinanderfallen in mehrere Teile, die umfangreichen Gebietsverluste und die innere Staatsumformung zur Bundesrepublik auf die Vorkriegsverträge hatten; deren Fortbestand für die BRD hängt nämlich vor allem davon ab, ob diese mit dem Deutschen Reich identisch ist; vgl. zum Meinungsstand in dieser ungeklärten Frage *Tomuschat*, in: *ZaöRV* 28, S. 669 f. Darüber hinaus brauchten die Partnerstaaten nicht mit einer Abänderung der vorausgegangen mehrjährigen festen Übung unter der Herrschaft des Besatzungsstatuts zu rechnen (so *Schröcker*, a.a.O., S. 491).

³⁵⁰ Vgl. *Baade*, Parlament und Regierung, S. 99/100; *Schröcker*, a.a.O., S. 490.

³⁵¹ z.B. Notenwechsel mit dem Vereinigten Königreich vom 13.3.1953 (Bek. BGBl. 1953 II S. 116).

³⁵² z.B. Einigung mit der Türkei vom 16.2.1952 über die Wiederanwendung deutsch-türkischer Vorkriegsverträge (Bek. v. 29.5.1952, BGBl. II S. 608): „... vorläufig bis zum Abschluß eines Friedensvertrages...“.

³⁵³ So die gegenseitigen Erklärungen der BReg. und Luxemburgs über die Wiederanwendung des Auslieferungsvertrages vom 9.3.1876 (Bek. v. 18.3.1955, BGBl. II S. 596), wonach die Rechtshilfeverpflichtung auch bezüglich Angehöriger des ersuchten Staates gelten soll, die sich außerhalb des ersuchenden Staates befinden. Hierin liegt ein Vertragsschluß, der sich bezüglich einer Zustimmungsfreiheit nicht auf § 46 Abs. 1 Deutsches Auslieferungsgesetz stützen kann, da diese Vorschrift wegen der von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG verfügten Zustimmungsbedürftigkeit auch von „Parallelabkommen“ (vgl. dazu oben 2. Abschn. B. bei FN. 240) nicht fortgilt, Art. 123 Abs. 1 GG.

³⁵⁴ In der Begründung zum Vertragsgesetz zum Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag mit Frankreich vom 27.10.1956 führt die BReg. aus:

„Eine Wiederinkraftsetzung des Vertrages aus dem Jahre 1934 kam nicht in Betracht; sie würde den beiderseits inzwischen stark veränderten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nicht entsprochen haben.“ (BT-DS II/3521, S. 3).

Hieraus ergibt sich, daß die BReg. nicht, zumindest nicht stets, der Ansicht war, ihre Wiederanwendungspraxis sei als rein deklaratorische Tätigkeit

Hiermit übte sie im großen Umfang faktisch die Befugnisse eines Rechtsetzungsorgans aus, die nach dem Gewaltenteilungsprinzip grundsätzlich der Legislative vorbehalten bleiben sollten³⁵⁵; denn mit der völkerrechtlichen Wiederanwendung der Verträge trat gleichzeitig die Transformationswirkung der Zustimmungsgesetze bezüglich der in den Verträgen enthaltenen normativen Bestimmungen wieder ein³⁵⁶. Es hätte daher je nach dem Inhalt der wiederanzuwendenden Verträge nach der ratio des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden müssen und auch ohne Schwierigkeit eingeholt werden können. Zugleich behielt sich die Bundesregierung damit die Kompetenz zur Wahrnehmung der damals vorrangigen außenpolitischen Aufgabe vor, nämlich den Platz der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft zu bestimmen; mit ihrer Wiederinkraftsetzungspolitik gab sie eindeutig zu verstehen, daß die Bundesrepublik sich selbst als alleinigen Nachfolger des Deutschen Reiches ansehe. Dementsprechend hatte das Parlament dann durch gesetzliche Regelungen und durch Zustimmung zu entsprechenden Verträgen die Wiedergutmachung für vom Deutschen Reich verübtes Unrecht zu betreiben³⁵⁷.

anzusehen, was *Baade*, Intertemporales Völkerrecht, in: JIR 7, S. 253/254, und *Kross*, Auswärtige Angelegenheiten, S. 194, ihr zubilligen wollen. Dies bestätigt auch der Bericht *Mühlenhövers*, eines Sachbearbeiters des Auswärtigen Amtes, in: Die Bundesgesetzgebung 1949/1953, S. 26, re. Sp.:

„Dagegen sind die mit den ehemaligen Feindstaaten abgeschlossenen Verträge je nach ihrem Inhalt zum Teil als erloschen, zum Teil als durch den Krieg suspendiert anzusehen. Letztere Art stellt wohl die Hauptmasse der Verträge dar. Die Arbeiten an ihrer Wiederinkraftsetzung durch beiderseitige übereinstimmende, nicht formgebundene Willenserklärungen der Beteiligten sind in vollem Gange.“

Gegenüber der Internationalen Arbeitsorganisation hat sich am 12. 6. 1951 die Bundesregierung im Namen der BRD bereit erklärt,

„die Verpflichtungen aus den nachstehend bezeichneten, vom Deutschen Reich ratifizierten Übereinkommen für die Bundesrepublik Deutschland *insoweit als verbindlich* anzusehen, als diese Verpflichtungen im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland entstanden sind oder entstehen.“ (Bek. vom 5. 6. 1952, BGBl. II S. 607; kursiv vom Verfasser).

³⁵⁵ So auch *Baade*, Parlament und Regierung, S. 100. — Darauf, daß das geltende Verfassungsrecht für eine solche Rechtsetzung durch die Exekutive keine Grundlage bietet, weist *Boehmer*, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 61 FN 248, mit Recht hin. Diese Überlegung darf aber nicht den Anschein erwecken, „als ob nicht sein könne, was nicht sein dürfe“.

³⁵⁶ So die bei *Boehmer*, a.a.O., S. 63 FN 257, angeführten Entscheidungen deutscher Gerichte vom Standpunkt der „Transformationslehre“ aus; nicht anders aber im Ergebnis die „Vollzugslehre“, wie sie *Boehmer*, a.a.O., S. 64, selbst vertritt.

³⁵⁷ Als ein Beispiel von vielen sei genannt der Vertrag zwischen der BRD und den Niederlanden über die Regelung finanzieller Fragen und über Leistungen zu Gunsten Niederländischer Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 8. 4. 1960 (BGBl. 1963 II S. 629), worin sich die BRD zur Zahlung von insgesamt 280 Millionen DM verpflichtete.

Eingehend erörtert wurde in jüngerer Zeit die Frage, ob einseitige Erklärungen, durch die die Bundesregierung zwischenstaatliche Verträge ganz oder teilweise mit Wirkung für das Völkerrecht und das Staatsrecht³⁵⁸ beendet³⁵⁹, der Zustimmung des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen³⁶⁰. Dabei kommt die überwiegende Zahl der Untersuchungen zu dem Ergebnis, eine Zustimmung sei entbehrlich³⁶¹.

Man wird diese Meinung bezüglich des geltenden Verfassungsrechts deshalb für richtig halten müssen, weil der Verfassungsgeber für die Bestimmung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG einen Wortlaut gewählt hat, der im Blick auf die hier interessierende Frage der Zustimmungsbedürftigkeit von Kündigungen keine ausdrückliche Abweichung von dem der früheren deutschen Verfassungen enthält³⁶². Insbesondere unter der Geltung des Art. 45 Abs. 3 WV waren Praxis und Rechtslehre nahezu einhellig der Auffassung, daß die Kündigung völkerrechtlicher Verträge nicht der Zustimmung des Reichstages bedürften³⁶³. Das Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes würde zwar — wie zu zeigen sein wird — eine Mitwirkung des Parlaments auch bei der

³⁵⁸ Dazu, daß sich die Koppelung der innerstaatlichen an die völkerrechtliche Geltung sowohl aus der „Transformationslehre“ wie auch aus der „Vollzugslehre“ ergibt, vgl. *Boehmer*, a.a.O., S. 97 ff., S. 108; sowie *Türk*, Vertragsgewalt, S. 175 ff.

³⁵⁹ Vor allem die Kündigung, die vertraglich zugelassen sein kann oder als außerordentliche im allgemeinen Völkerrecht ihren Rechtsgrund hat (vor allem bei Nichterfüllung durch die Gegenseite); der *Austritt*, wie die von einem multilateralen Vertrag zugelassene Kündigung durch einzelne Vertragsparteien genannt wird; der einseitige *Widerruf*, der für die Zeit des Zustandekommens eines Vertrages vorbehalten sein kann; der *Verzicht* auf einzelne oder alle Rechte aus einem Vertrag. — Schließlich wird auch die Rücknahme einer Kündigung sowie die Einwilligung in eine derartige vom Vertragspartner erklärte Rücknahme im vorliegenden Zusammenhang genannt werden müssen, wenn sie auch zum entgegengesetzten Erfolg führen; die Praxis dürfte nämlich die Erklärungskompetenz hierzu nicht anders als bei den Beendigungserklärungen zuteilen.

³⁶⁰ So die Monographien von *Stelzig*, Kündigung von Staatsverträgen, 1957; *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, 1962; *Diehl*, Kündigung, 1967; *Bayer*, Aufhebung, 1969.

³⁶¹ So *Diehl*, a.a.O., S. 286; *Bayer*, a.a.O., S. 253; ebenso *Maunz*, in: M-D-H, RN 17 zu Art. 59 GG; *Partsch*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL 16, S. 98; *Mosler*, Das Völkerrecht, S. 2 f.; *Schlochauer*, Öffentliches Recht, S. 111; *Kaufmann*, Die These, in: Bulletin des BPA 1955, S. 19. A.A.: *Schiffmann*, a.a.O., S. 138; nur für politische Verträge *Stelzig*, a.a.O., S. 64; *Hienstorfer*, Auswärtige Gewalt, S. 129.

³⁶² Vgl. *Bayer*, Aufhebung, S. 215.

³⁶³ Vgl. *Kross*, Auswärtige Angelegenheiten, S. 151, mit Nachweis; ferner *Diehl*, Kündigung, S. 43 ff.; *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 93 ff. Art. 45 Abs. 3 WV hat seinerseits nicht erkennbar mit dem vorausgehenden Rechtszustand brechen wollen; Art. 11 Abs. 3 der Reichsverfassung von 1871 erklärte ausdrücklich nur den Abschluß von Staatsverträgen für mitwirkungsbedürftig.

Beendigung völkerrechtlicher Verträge erfordern. Dem Gewaltenteilungsprinzip kann aber deshalb, weil es seiner Ausgestaltung nach gerade aus der Systematik der vom Verfassungsgeber geschaffenen Ordnung abgeleitet wird, nicht die Wirkung zufallen, die Verfassungswidrigkeit ursprünglicher Verfassungsnormen zu begründen. Der Ausschluß der Zustimmungsbefähigung von Vertragsbeendigungsakten, den der Grundgesetzgeber mit der Übernahme eines der bisherigen Praxis entsprechenden Wortlauts bestimmt hat, muß deshalb *de lege lata* hingenommen werden³⁶⁴.

Damit zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit der Unterschied zwischen dem regulären Gesetz und dem Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Während ersteres grundsätzlich zu befolgen ist, bis es durch einen gleichartigen Akt der Volksvertretung wieder aufgehoben wird, ist bei letzterem nicht nur der Eintritt, sondern auch der Wegfall der von ihm ausgehenden normativen Wirkungen allein vom Willen der Exekutive abhängig³⁶⁵ — soweit diese nicht ohnehin durch das Bestehen des Konsenses beim Vertragspartner bedingt sind. Die Bundesregierung ist somit als der „negative Gesetzgeber“ in auswärtigen Angelegenheiten anzusehen³⁶⁶. Da das Parlament durch die Beendigung von Verträgen seine unbeschränkte Freiheit zum Erlaß

³⁶⁴ Dies gilt für im Vertrag vorgesehene einseitige Lösungsmöglichkeiten ebenso wie für solche nach allgemeinem Völkerrecht. — Zur Begründung des gefundenen Ergebnisses könnte nicht darauf hingewiesen werden, daß zumindest bezüglich ersterer Gruppe in der parlamentarischen Billigung auch der Kündigungsklausel die Ermächtigung der Regierung liege, davon Gebrauch zu machen; denn die Klausel trifft nur im Verhältnis zwischen den Parteien Feststellungen über die Kündbarkeit der Vereinbarung, nicht aber, welche Organe der Partner unter welchen innerstaatlichen Voraussetzungen zur Kündigung befugt sein sollen; vgl. z. B. die Kündigungsklauseln in Art. 63 des 1. Genfer Abkommens vom 12. 8. 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (BGBl. 1954 II S. 803).

³⁶⁵ Eine Ausnahme gilt nur bei Integrations- und Friedensverträgen; da das nach Art. 24 Abs. 1 bzw. Art. 115 I Abs. 3 erforderliche Gesetz die gleiche Wirkung hat, wie ein reguläres Gesetz bezüglich innerstaatlicher Materie (siehe dazu oben 2. Abschn. B. I. 3. b) am Ende), nämlich der Exekutive den Befehl zur Ratifikation des betreffenden Vertrages zu erteilen, kann in diesen Fällen die BReg. nicht diesen Gesetzesbefehl dadurch umgehen, daß sie den Vertrag alsbald wieder kündigt oder sonst beendet, so daß z. B. der Hoheitsverzicht ins Leere ginge. Soweit bei Integrationsverträgen überhaupt eine einseitige Lösung möglich ist (die Verträge über die drei Europäischen Gemeinschaften z. B. sehen eine solche nicht vor), muß das die Bundesregierung zur Kündigung usw. ermächtigende Gesetz zugleich regeln, auf wen die Hoheitsrechte zurückfallen, was besonders dann Probleme aufwerfen könnte, wenn sich die innere Staatsorganisation gegenüber dem Zeitpunkt der Integration geändert haben sollte.

³⁶⁶ *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 373 „... governo, legislatore negativo generale in materia estera“. — *Mosler*, *Praxis*, S. 41: „Die Kündigung ist in ihrer innerstaatlichen Wirkung das Gegenstück zum gesetzlichen Anwendungsbefehl.“

gleichlautender oder abweichender innerstaatlicher Normen wiedergewinnt, da ferner das Auswärtige Amt³⁶⁷ sich für verpflichtet hält, die Beendigung von Verträgen zu publizieren³⁶⁸, ist diese innerstaatliche Auswirkung der Vertragsbeendigung durch die Exekutive weniger bedeutsam für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung als die primäre Folge, nämlich das Ausscheiden aus dem internationalen Vertragsverhältnis. Man muß nicht nur an die eminente außenpolitische Tragweite einer Kündigung des Nordatlantikvertrages³⁶⁹ durch die Bundesregierung denken, um die Bedeutung dieser Prärogative der Exekutive zu erkennen. Vielmehr beruht die gesicherte Stellung der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft auf dem Vertrauen, das sie sich durch die Selbstverpflichtung in zahlreichen anderen Verträgen zur internationalen Zusammenarbeit, zum Gewaltverzicht, zur Wiedergutmachung u. ä. erworben hat. Daß der schwerwiegende Schritt zur Aufgabe solcher Bindungen auf Grund des Gewaltenteilungsprinzips von der Bundesregierung nicht vollzogen werden dürfte, ohne daß vorher der Konsens mit dem Parlament hergestellt worden wäre, kann demgemäß nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr findet dies seine Bestätigung darin, daß ein nicht unbeachtlicher Teil der Lehrmeinungen auf Grund dieser Erwägungen die Zustimmung des Parlaments zur Beendigung von Verträgen bereits *de lege lata*³⁷⁰, zumindest aber *de lege ferenda* für notwendig hält³⁷¹.

³⁶⁷ Es ist innerhalb der Bundesregierung allein zuständig für alle Bekanntmachungen zu völkerrechtlichen Verträgen, die nicht in der Veröffentlichung des Wortlauts der Verträge bestehen; nur Bekanntmachungen zu Vereinbarungen betreffend die Internationale Arbeitsorganisation erfolgen gemeinsam mit dem Bundesarbeitsministerium.

³⁶⁸ Vgl. *Diehl*, Kündigung, S. 72; *Boehmer*, Völkerrechtlicher Vertrag, S. 102. — Siehe z. B. die Bekanntmachungen zu den bisher von der BReg. ausgesprochenen Kündigungen in BGBl. 1954 II, S. 465; 1955 II S. 905; 1956 II S. 901; 1961 II S. 1689 und S. 1690. Allerdings erfolgte in 2 Fällen die Bekanntmachung erst mit großer Verspätung; so trat der gekündigte deutsch-kubanische vorläufige Handelsvertrag am 31. 1. 1953 außer Kraft, was jedoch erst am 14. 8. 1956 bekanntgemacht wurde (BGBl. II S. 901); der Vertrag mit Schweden über die Schollen- und Flunderfischerei trat infolge der Kündigung am 31. 12. 1952 außer Kraft, was erst am 18. 2. 1954 bekanntgemacht wurde (BGBl. II S. 465).

Die rechtzeitige Publikation der Beendigung von Verträgen ist *de lege lata* nicht nur aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit notwendig (so *Diehl*, a.a.O., S. 306; *Partsch*, Anwendung, S. 138), sondern auch damit das Parlament alsbald von seiner zurückgewonnenen Gesetzgebungsfreiheit Gebrauch machen kann, um eventuelle Gesetzeslücken zu schließen.

³⁶⁹ Der in Art. 13 die Kündigung mit einjähriger Frist zuläßt, nachdem die feste Vertragszeit von 20 Jahren bereits abgelaufen ist.

³⁷⁰ So *Schiffmann*, Aufhebung völkerrechtlicher Verträge, S. 133; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 121/122 mit FN 117; *Friesenhahn*, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 70, Leitsatz II 3. Im Bezug auf politische Verträge auch *Stelzig*, Kündigung von Staatsverträgen, S. 58/59.

³⁷¹ *Mosler*, Das Völkerrecht, S. 23; *Dahm*, Völkerrecht III, S. 131, der ein

Freilich ist festzustellen, daß in der bisherigen Praxis der Bundesrepublik die Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen durch Kündigung keine große Rolle gespielt hat. Es wurden lediglich fünf Verträge gekündigt³⁷², vier von ihnen im Zusammenhang mit dem Abschluß entsprechender neuer Vereinbarungen³⁷³. In allen Fällen nahm die Bundesregierung das Kündigungsrecht für sich allein in Anspruch, der Bundestag bemühte sich nicht um Beteiligung³⁷⁴. Die Bundesregierung hat es sich auch vorbehalten, für die Bundesrepublik Erklärungen über die Gültigkeit von Verträgen des „Dritten Reiches“ abzugeben, insbesondere wurde von ihr wiederholt das sog. Münchener Abkommen zwischen Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien vom 29. 9. 1938³⁷⁵ als ungültig, zumindest als von Hitler selbst wieder beendet gekennzeichnet³⁷⁶.

Kein Fall der Kündigung, wohl aber der Suspension einer zwischenstaatlichen Vereinbarung³⁷⁷ liegt in der Note der Bundesregierung vom 3. 5. 1966 an Frankreich vor³⁷⁸:

Zustimmungserfordernis auch bei der Kündigung für „folgerichtig“ hält; *Diehl*, Kündigung, S. 71.

³⁷² Vgl. hierzu im einzelnen *Diehl*, a.a.O., S. 73 ff.

³⁷³ So trat an die Stelle des Schiffssicherheitsvertrages von 1929, der am 10. 11. 1954 gekündigt wurde, der neue Schiffssicherheitsvertrag von 1949; das am 31. 8. 1961 gekündigte Handelsabkommen mit Portugal vom 20. 3. 1926 war infolge des Protokolls vom 30. 5. 1959 über wirtschaftliche Zusammenarbeit (BANz. Nr. 131/59) sowie des Protokolls vom 13. 5. 1961 über das Ergebnis der Besprechungen anlässlich des Besuchs des Bundeswirtschaftsministers (BANz. Nr. 125/61) überholt, ebenso das am 30. 9. 1961 gekündigte Handelsabkommen mit Spanien vom 7. 5. 1926 infolge des Handelsabkommens vom 20. 6. 1960 (BANz. Nr. 129/60) und des Abkommens über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 9. 5. 1961 (BANz. Nr. 116/61), ebenso der laut Bekanntmachung vom 14. 8. 1956 gekündigte Notenwechsel mit Kuba — betreffend die vorläufige Regelung der Handelsbeziehungen — infolge des Handels- und Schifffahrtsvertrages vom 11. 4. 1953 (BGBl. 1955 II S. 1055).

³⁷⁴ Zwar hob das Gesetz vom 1. 12. 1954 (BGBl. I S. 355) u. a. auch das Zustimmungsgesetz vom 9. 8. 1930 (RGBl. 1930 II S. 1191) auf; zu diesem Zeitpunkt war jedoch der dazugehörige Vertrag über die Regelung der Schollen- und Flunderfischerei in der Ostsee vom 17. 12. 1929 bereits infolge der Kündigung durch die BReg. vom 20. 6. 1952 am 31. 12. 1952 außer Kraft getreten (Bek. vom 18. 2. 1954, BGBl. II S. 465).

³⁷⁵ RGBl. 1938 II S. 853.

³⁷⁶ z. B. erklärte Bundeskanzler Erhard am 11. 6. 1964 vor dem Council on Foreign Relations in New York:

„Ich erkläre ... hier ausdrücklich und eindeutig: Das Münchener Abkommen vom Jahr 1938 ist von Hitler zerrissen worden. Die Bundesregierung erhebt gegenüber der Tschechoslowakei keinerlei territoriale Forderungen ...“

Wegen weiterer Äußerungen der BReg. zum Münchener Abkommen vgl. die Zusammenstellung in ZaöRV 27, S. 197.

³⁷⁷ U. z. des Vertrages vom 23. 10. 1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland (BGBl. 1955 II S. 253).

³⁷⁸ So *Bayer*, Aufhebung, S. 206 FN 71.

„Von dem Zeitpunkt an, zu dem die französischen Streitkräfte im Bundesgebiet ohne Zustimmung der übrigen Mitglieder des Atlantischen Bündnisses aus der Unterstellung unter das Alliierte Oberkommando Europa herausgenommen werden, kann daher Frankreich sein Aufenthaltsrecht aus dem Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Okt. 1954 nicht mehr ausüben³⁷⁹.“

Diese Feststellungen über den geringen Umfang der bisherigen Kündigungspraxis vermögen nicht die Erkenntnis der Gefährlichkeit des Rechts der Regierung zur Beendigung völkerrechtlicher Verträge zu beseitigen. Gerade die Vorgänge um das im letzten Beispiel anklingende Ausscheiden Frankreichs aus der NATO-Integration lassen ahnen, in welcher grundlegend neuen, unter Umständen schwierigen internationalen Lage die Bundesregierung die Bundesrepublik z. B. mit der Kündigung von Sicherheits- und Bündnisverträgen bringen könnte. Sinn und Zweck des Gewaltenteilungsprinzips im Rahmen Auswärtiger Gewalt ist es aber gerade sicherzustellen, daß eine Gewalt zumindest nicht mit legalen Mitteln den Staat gegen den Willen der anderen Gewalt in einen von den bisherigen Verhältnissen stark abweichenden Zustand versetzen kann; da ein solcher Vorgang anders als im internen Recht regelmäßig irreparabel wäre, muß das korrespondierende Staatsorgan schon zuvor prüfen können, ob der neue Zustand für die Bewahrung der Rechte und der Sicherheit der Bürger fürchten lassen würde.

IV. Wahrung der parlamentarischen Rechte im Vertragsverfahren und Kontrolle der Exekutive durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Anders als gegenüber einseitigen Akten der Exekutive im Bereich der Ausübung Auswärtiger Gewalt³⁸⁰ steht dem Parlament zur Wahrung seiner Rechte und zur Kontrolle der Exekutive im Bereich des Vertragsschlußverfahrens ein volles Instrumentarium verfassungsgerichtlicher Behelfe zur Verfügung — jedenfalls soweit es die Zulässigkeitsfrage betrifft:

1. Wahrung der parlamentarischen Rechte im Vertragsverfahren

Bundestag, Bundesrat und ihre mit eigenen Rechten ausgestatteten Gliederungen, insbesondere also die Fraktionen, können mit Hilfe des *Organstreitverfahrens* die Achtung der Befugnisse des Parlaments aus Art. 59 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung und den Bundespräsidenten

³⁷⁹ Bulletin des BPA 1966, S. 469/470.

³⁸⁰ Siehe dazu oben 2. Abschnitt A. II. 2.

ten durchzusetzen versuchen³⁸¹. Hauptträger der parlamentarischen Kontrolle im weitesten Sinne ist im parlamentarischen Regierungssystem die Opposition; die Wahrnehmung ihrer Aufgabe wird ihr dadurch ermöglicht, daß die Oppositionsfraktion bzw. die Oppositionsfractionen befugt sind, im Organstreit die Rechte des *Bundestages* selbst, nicht nur eigene Rechte geltend zu machen³⁸². Dementsprechend hat es in den Jahren 1951/1952 die damalige sozialdemokratische Oppositionsfraktion in drei Fällen³⁸³ versucht, mit Hilfe der Organklage die Bundesregierung zur Einholung der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen zu zwingen³⁸⁴. Das Bundesverfassungsgericht wies alle drei Klagen aus sachlichen Gründen zurück, indem es insbesondere seine bereits oben dargelegte Auffassung, daß der Begriff des „politischen Vertrages mit auswärtigen Staaten“ eng zu interpretieren sei, entwickelte³⁸⁵. Daraufhin hat es abgesehen von der unter umgekehrten Vorzeichen stehenden, als unzulässig abgewiesenen Klage der Regierungsfractionen vom 6. 12. 1952³⁸⁶ bisher kein derartiges Verfahren mehr gegeben.

Parlamentarische Gremien haben es niemals versucht, die Anerkennung eines Mitwirkungsrechts auch bei den oben unter III. behandelten „einseitigen Akten“ der Bundesregierung, die nach dem Wirksamwerden von Verträgen deren inhaltliche oder zeitliche Geltung neu regeln, verfassungsgerichtlich durchzusetzen. Ebenso wenig wurde eine materielle Nachprüfung einzelner solcher Akte beantragt, obwohl ihnen vielfach normative Wirkung zukommt. Ein solches Unterfangen wäre allerdings angesichts der eindeutig zu erkennen gegebenen Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, die Ausübung Auswärtiger Gewalt sei rein exekutivisches Handeln, und die Beteiligung des Parlaments sei ausdrücklich auf den von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Ausnahmefall des völkerrechtlichen Vertragsschlusses beschränkt, ohnehin in keiner der beiden Richtungen erfolversprechend³⁸⁷.

³⁸¹ Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG; §§ 13 Ziff. 5, 63 ff. BVerfGG.

³⁸² § 64 Abs. 1 BVerfGG. Dazu BVerfGE 2, S. 143 (165).

³⁸³ Streit um das Petersberg-Abkommen, BVerfGE 1, S. 351; um die deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen, BVerfGE 1, S. 372; um das Kehler Hafen-Abkommen, BVerfGE 2, S. 347.

³⁸⁴ Die Gründe für diese Klagen entsprechen den oben 2. Abschn. B. II. 2. dargelegten Bedenken.

³⁸⁵ Siehe oben S. 168.

³⁸⁶ BVerfGE 2, S. 143. Vgl. dazu im einzelnen *Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 404 ff.

³⁸⁷ Es gelten hier in vollem Umfang die Ausführungen zu der Nachprüfbarkeit einseitiger völkerrechtlicher Akte, wie sie oben 2. Abschn. A. II. 2. gemacht worden sind. — *Erich Kaufmann* traf daher die Wirklichkeit, als er im KPD-Prozeß ausführte, die Mehrzahl außenpolitischer Akte der Regierung, wie z. B. die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, unterläge keiner Prüfung durch die richterliche Gewalt (in: *Bulletin des BPA* 1955, S. 19).

2. Inhaltliche Kontrolle der Vertragstätigkeit

Das abstrakte *Normenkontrollverfahren*³⁸⁸ gegenüber Vertragsgesetzen, das eine Bundestagsopposition mit einer Stärke von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Bundestages einleiten kann, hat das Bundesverfassungsgericht sogar mit zwei Ausweitungen für zulässig erklärt, die sich nicht ohne weiteres aus den diesbezüglichen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ergeben.

Nach der herkömmlichen Transformationslehre kommt nur Gesetzen zu solchen Verträgen neben der Ermächtigungsfunktion auch Transformationswirkung zu, die sich mit normativen Regelungen unmittelbar an den Bürger wenden³⁸⁹; Zustimmungsgesetze zu „nur-politischen Verträgen“ enthalten daher kein materielles Recht. Gegen einigen Widerspruch in der Literatur³⁹⁰ hat es das Bundesverfassungsgericht aber als für das Normenkontrollverfahren bedeutungslos erklärt, ob das zu prüfende formelle Gesetz materielle Rechtssätze enthalte³⁹¹. Dem ist zuzustimmen; denn damit, daß der Verfassungsgeber in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG für die Beteiligung des Parlaments bezüglich *beider* Vertragskategorien die Form eines Bundesgesetzes vorgeschrieben hat, sollten eben gerade die für Gesetze vorgesehenen Sicherungen eines sorgfältigen Verfahrens für anzuwendend erklärt werden; das sind insbesondere die Publizität und die verfassungsgerichtliche Nachprüfbarkeit bei der Willensbildung. Das Normenkontrollverfahren geht auch nicht ins Leere; denn es hat nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG und § 76 Ziff. 1 BVerfGG die Nachprüfung des Gesetzes auch auf seine *formelle* Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zum Gegenstand³⁹²; dieser Aufgabe würde das Organstreitverfahren nicht voll gerecht³⁹³.

³⁸⁸ Nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG; §§ 13 Ziff. 6, 76 ff. BVerfGG.

³⁸⁹ Vgl. z. B. *Reichel*, Auswärtige Gewalt, S. 85; *Bültmann*, Abschluß, S. 140 mit Nachweis. Eine Zusammenstellung der deutschen Rechtsprechung, die sich noch immer an der Transformationslehre orientiert, bringt *Tomuschat*, in: *ZaöRV* 28, S. 65 FN 28.

³⁹⁰ Vor allem *Zacher*, in: *DVBl.* 1955, S. 653; *Kaufmann*, Normenkontrollverfahren, in: *Festschr. f. W. Jellinek*, S. 453, der Zustimmungsgesetze überhaupt nicht als der Normenkontrolle unterliegend ansieht.

³⁹¹ BVerfGE 1, S. 396 (410), bezüglich des Vertragsgesetzes; bestätigt in BVerfGE 2, S. 307 (312), BVerfGE 4, S. 157 (162), und BVerfGE 12, S. 281 (288). — Ihm folgend u. a. *Maunz*, Staatsrecht, § 29 Abs. 2 3 ee (S. 265); ders. in: *M-D-H*, RN 23 zu Art. 59 GG; *Schmidt-Bleibtreu*, in: *Maunz-Sigloch - Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 13 und 17 zu Art. 76 BVerfGG; *Lechner*, Anm. 3 a) zu § 13 Ziff. 6 BVerfGG; *Leibholz - Rupprecht*, RN 2 zu § 76 BVerfGG; *Forsthoff*, in: *DöV* 1956, S. 514. Vgl. auch *Kreile*, Staatsgerichtsbarkeit, S. 168. — Parallel dazu läßt das BVerfG die Normenkontrolle auch gegen Haushaltsgesetze (E 20, S. 56, 89 f.) und gegen gesetzliche Bestimmungen über die Errichtung einer Stiftung (E 10, S. 20, 35) oder einer Bundesoberbehörde (E 14, S. 197, 207 f.) zu.

³⁹² Zweifel, ob ein normativer Inhalt vorliegt, können auch bei sog. Einzel-

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, der Normenkontrollantrag sei schon vor Verkündung des parlamentarisch endgültig verabschiedeten Vertragsgesetzes zulässig³⁹⁴; denn würde eine Normenkontrolle erst nach der durch das Vertragsgesetz ermöglichten Ratifikation erfolgreich durchgeführt, so könnte dies die Gefahr heraufbeschwören, daß die Bundesrepublik völkerrechtliche Verpflichtungen nur unter Verletzung des Grundgesetzes zu erfüllen vermöchte. Zur Verhinderung einer solchen Unzuträglichkeit erachtet das Gericht — ebenso wie bei Verfassungsbeschwerden gegen Vertragsgesetze³⁹⁵ — gegebenenfalls sogar *einstweilige Anordnungen* nach § 32 BVerfGG für möglich³⁹⁶.

Es hatte aber keines der im Blick auf Vertragsgesetze bisher angestregten Verfahren sachlichen Erfolg. Im Streit über das Abkommen vom 23. 10. 1954 über das Statut der Saar³⁹⁷ stellte das Gericht zwar fest, daß die Bundesrepublik mit diesem „politischen Vertrag“³⁹⁸ einem nicht dem Art. 20 Abs. 2 GG entsprechenden Zustand, dies zumindest für die Zeit bis zum Abschluß eines Friedensvertrages, zustimme³⁹⁹. Unter Befürwortung einer verfassungskonformen „vertragsfreund-

fallgesetzen bestehen. Solche Gesetze sind nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nur dann unzulässig, wenn sie ein Grundrecht einschränken. Gerade um diese Frage zu klären, muß daher beim Einzelfallgesetz die Normenkontrolle zulässig sein. Eine vergleichbare Problematik gilt bezüglich der Vereinbarkeit von Vertragsgesetzen mit den grundgesetzlichen Bestimmungen, weswegen auch hier die Zulassung der Normenkontrolle einem sachlichen Bedürfnis folgt.

³⁹³ So in konsequenter Weise selbst *Zacher*, a.a.O., S. 696, entgegen *Kaufmann*, a.a.O., S. 455/456. Wenn die Bundestagsmehrheit einem „nur-politischen Vertrag“ zugestimmt hat, könnte die Opposition zumindest mangels Verletzung von eigenen oder von Bundestags-Rechten keinen Organstreit erheben, um feststellen zu lassen, daß mit der Ratifikation des Vertrages gegen das Grundgesetz verstoßen werde bzw. verstoßen worden sei.

³⁹⁴ BVerfGE 1, S. 396 (413). Zustimmend *Schmidt-Bleibtreu*, a.a.O., RN 14; *Lechner*, a.a.O., Anm. 3 b) bb).

³⁹⁵ BVerfGE 16, S. 220 (226). Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde selbst vgl. BVerfGE 6, S. 290 (295).

³⁹⁶ BVerfGE 1, S. 281 (283); jedenfalls ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Vertragsgesetzes durch die parlamentarischen Organe. Damit erscheinen auch die Bedenken als ausgeräumt, die *Schützel*, Prozessuale Fragen, in: AöR 78, S. 228 (233 f.), und *Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 396 f., deswegen haben, weil die Frist der Opposition zur Einreichung des Normenkontrollantrages zu sehr verkürzt werden könnte. Dabei ist zu beachten, daß auch nach Ausfertigung des Vertragsgesetzes noch die Normenkontrolle möglich ist, und der Bundespräsident während deren Anhängigkeit auch dann nicht als zur Ratifikation befugt angesehen werden kann, wenn keine dahingehende einstweilige Anordnung vorliegt.

³⁹⁷ BGBl. 1954 II S. 295.

³⁹⁸ BVerfGE 4, S. 157 (170).

³⁹⁹ BVerfGE 4, S. 157 (172 und 178).

lichen⁴⁰⁰ Auslegung von Vertragswerken kam es dann aber zu dem Ergebnis, daß Verträge nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden könnten, die einen Zustand ermöglichten, der sich gegenüber einer nicht zur Dispositionsbefugnis der deutschen Staatsgewalt stehenden Ausgangslage „näher beim Grundgesetz“ befände⁴⁰¹. Die gleichen Gedanken kamen im konkreten Normenkontrollverfahren über das Gesetz zum Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen⁴⁰² zum Tragen, wenn es in der Entscheidung heißt, es könnten vertragliche Einschränkungen von Verfassungsnormen für eine Übergangszeit hingenommen werden, soweit nicht unverzichtbare Grundprinzipien des Grundgesetzes klar verletzt würden⁴⁰³. Auch in dem Verfahren über den Antrag, durch einstweilige Anordnung die Verkündung des Gesetzes zum Zusatzabkommen vom 14. 5. 1962 zum deutsch-niederländischen Finanzvertrag vom 8. 4. 1960⁴⁰⁴ sowie die Ratifikation bis zur Entscheidung über eine gegen das Vertragsgesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde auszusetzen, votierte das Bundesverfassungsgericht bei der Abwägung zwischen der Beeinträchtigung der internationalen Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik und der Beschränkung von Grundrechten deutscher Bürger zugunsten der Freiheit der Auswärtigen Gewalt⁴⁰⁵.

Die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Blick auf die Nachprüfung der Vertragstätigkeit der Bundesregierung und der Parlamentsmehrheit ist sonach gekennzeichnet einerseits durch eine Vielzahl an formellen Verfahrensmöglichkeiten und andererseits durch eine äußerste Selbstbeschränkung des Bundesverfassungsgerichts darin, eine eigene, aus den Normen des Grundgesetzes abgeleitete rechtliche Entscheidung an die Stelle der von der Regierungsmehrheit getroffenen politischen Entscheidung zu setzen⁴⁰⁶. Die Tätigkeit der vertragsschließenden Organe wird nicht wie vergleichbare Gesetzgebungstätigkeit am strengen Maßstab des Grundgesetzes gemessen, sondern

⁴⁰⁰ *Treviranus*, Außenpolitik, S. 12.

⁴⁰¹ BVerfGE 4, S. 157 (168 f. u. 178).

⁴⁰² Vom 26. 5. 1952 i. d. F. des „Pariser Protokolls“ vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II S. 405); es ging um die darin bestimmte Fortgeltung des Devisenbewirtschaftungsgesetzes.

⁴⁰³ Beschluß vom 21. 3. 1961, BVerfGE 12, S. 281 (294); abermals im Urteil vom 20. 3. 1963, BVerfGE 15, S. 337 (349).

⁴⁰⁴ BGBl. 1963 II S. 663.

⁴⁰⁵ Beschluß vom 24. 6. 1963, BVerfGE 16, S. 220 (227 ff.).

⁴⁰⁶ Im Ergebnis ähnlich *Baade*, Parlament und Regierung, S. 112; *Treviranus*, Außenpolitik, S. 22, der von einer „leerlaufenden Praxis gerichtlicher Ermessenskontrolle“ spricht, „die nur dem formalen Anspruch auf richterliche Kontrolle genügt, ohne die angegriffenen Entscheidungen inhaltlich zu korrigieren.“

es wird ihr ein weiter Handlungsspielraum gewährt. So bleibt es dem politischen Ermessen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit überlassen, endgültig zu bestimmen, ob in außenpolitischen Fragen nur auf einem Umweg durch verfassungsfernes Gebiet ein verfassungskonformer Zustand zu erreichen, und ob die von der Regierung ausgehandelte Vereinbarung trotz verfassungsbeschränkender Wirkungen die beste Lösung sei, die unter den gegebenen internationalen Umständen erreicht werden könne.

3. Die Bedeutung des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG

Die soeben aufgezeigte Praxis wurde für einige Gruppen völkerrechtlicher Verträge verfassungsrechtlich abgesichert durch die Einfügung des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG⁴⁰⁷. Diese Vorschrift ermöglicht es, völkerrechtliche Verträge, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind — also praktisch einen Großteil der von der Bundesrepublik bisher getroffenen völkerrechtlichen Vereinbarungen⁴⁰⁸ — abzuschließen, ohne ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht befürchten zu müssen⁴⁰⁹. Zwar ist Voraussetzung eine „Klarstellung“ im Wortlaut der Verfassung, daß die Verträge mit dem Grundgesetz vereinbar seien, wobei diese „Klarstellung“ ebenfalls einer verfassungsändernden Mehrheit des Parlaments bedarf⁴¹⁰; doch wird damit der mühevollen Prozeß umgangen, derartige völkerrechtliche Verträge auf jeden Artikel des Grundgesetzes hin überprüfen und gegebenenfalls eine Reihe von Grundgesetzänderungen mit möglicherweise unpopulärer Wirkung vornehmen zu müssen⁴¹¹.

Durch die auf der Grundlage des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG erfolgte Klarstellung des Grundgesetzes in Art. 142 a wurde der Streit um den Wehrbeitrag der Bundesrepublik, in dem von Opposition und Regierung nahezu alle im Streit um einen völkerrechtlichen Vertrag möglichen verfassungsgerichtlichen Verfahrensformen versucht worden

⁴⁰⁷ Durch verfassungsänderndes Gesetz vom 26. 3. 1954 (BGBl. I S. 45).

⁴⁰⁸ Maunz, in: M-D-H, RN 9 zu Art. 79 GG.

⁴⁰⁹ Wildenmann, Macht, S. 241.

⁴¹⁰ Art. 79 Abs. 2 GG. Dagegen bedürfen die betreffenden Vertragsgesetze selbst nur einer einfachen Mehrheit im Parlament, Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG.

⁴¹¹ Vgl. Wildenmann, a.a.O., S. 242. Nach Kreile, Staatsgerichtsbarkeit, S. 168, soll Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG nur nicht die Nachprüfbarkeit auf unverletzliche Grundsätze des GG, insbes. die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten, ausschließen.

waren⁴¹², faktisch beendet, ohne daß eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sache selbst ergangen wäre. Seitdem wurde die Vorschrift des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG nicht wieder angewendet. Ob sie eine verfassungswidrige Verfassungsnorm⁴¹³ darstellt, kann von dem hier interessierenden Aspekt her, nämlich daß durch ihre Anwendung die „Vertragsgewalt“ der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen werden könnte, unbeantwortet bleiben⁴¹⁴. Bei dem gegenwärtigen Trend zum Zwei-Parteien-System ist nämlich ein Nebeneinander von verfassungsändernder Mehrheit und echter Opposition im Parlament kaum mehr vorstellbar. Jedenfalls aber könnte eine Opposition nicht die Stärke eines zur Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle erforderlichen Drittels der Mitglieder des Bundestags zählen, wenn hinter der Regierung eine verfassungsändernde Parlamentsmehrheit steht; sie könnte daher allenfalls mit Hilfe einer befreundeten Landesregierung zum Ziel kommen⁴¹⁵.

4. Würdigung

Die Vorschrift des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG hat daher im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur insofern Bedeutung, als sie die Erfahrung bestätigt, daß das Parlament oder parlamentarische TeiIgliederungen eine materielle Nachprüfbarkeit der Vereinbarkeit von Vertragsgesetzen — und damit von Verträgen, aus denen diese ihren sachlichen Gehalt beziehen — durch das Bundesverfassungsgericht nur in stark beschränktem Umfang erreichen können. Das Fehlen eines wirksamen verfassungsgerichtlichen Schutzes vor Verfassungsbe-

⁴¹² Vgl. hierzu *Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 387 ff.; sowie die Dokumentation: Der Kampf um den Wehrbeitrag.

⁴¹³ BVerfGE 3, S. 225 (233).

⁴¹⁴ Vgl. zu dieser Frage a) sie bejahend: *Ehmke*, Verfassungsänderung, in: AöR 79, S. 385 (410 ff.); *Loewenstein*, in: DöV 1954, S. 385 (388); *von Mangoldt - Klein*, Kommentar, Einleitung S. 4; *Hamann*, in: *Hamann - Lenz*, Anm. 5 zu Art. 79 GG; b) sie verneinend: *Pigorsch*, Völkerrechtliche Normen, S. 126; *Meyer-Arndt*, Grundgesetzänderung, in: AöR 82, S. 275 (300); *Schmidt-Bleibtreu*, in: *Schmidt-Bleibtreu - Klein*, RN 7 zu Art. 79 GG; *Maunz*, in: M-D-H, RN 13 zu Art. 79 GG, der allerdings einräumt, daß die Verfassungsmäßigkeit des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG letztlich nur durch eine Entscheidung des BVerfG geklärt werden könne.

⁴¹⁵ Eine Wiederholung der Konstellation von 1953/1954 ist kaum denkbar: Damals wurde zunächst das Gesetz zu den EVG-Verträgen mit einfacher Mehrheit verabschiedet, die in der Opposition stehende SPD, deren Fraktion mehr als ein Drittel der Mitglieder des Bundestags zählte, erhob die Normenkontrollklage; nach der Wahl konnte die Regierungskoalition auf Grund ihrer Mandatsmehrheit von 68,4 % die Art. 79 Abs. 1 S. 2 u. Art. 142 a GG beschließen und damit verhindern, daß die Opposition die von ihr noch mit der notwendigen Zahl von einem Drittel der Bundestagsmitglieder erhobene Klage mit Aussicht auf sachlichen Erfolg hätte weiterbetreiben können.

schränkungen durch die „Vertragsgewalt“⁴¹⁶ ist von zwei Seiten her zu werten: zum einen verliert der einzelne Bürger, dem die Gewaltenteilung letztlich dienen soll, eine wichtige Sicherung gegen Beeinträchtigungen seiner grundgesetzlich garantierten Rechtsstellung; zum anderen fehlt der Parlamentsopposition im Ergebnis ein praktikables Mittel der sanktionierenden Kontrolle über die Regierung.

An sich wäre die Tatsache, daß weder Regierung noch Parlament die Entscheidung schwerwiegender außenpolitischer Fragen der „dritten Gewalt“ überbürden können, folgerichtig und keineswegs bedenklich, wenn man wie hier davon ausgeht, die Auswärtige Gewalt sei Exekutive und Legislative zur gemeinsamen Ausübung zugeteilt; denn danach ist es eben Aufgabe dieser beiden Gewalten, mit den anstehenden Problemen fertig zu werden, indem sie gemeinsam eine den Staat und die Bürger nicht oder zumindest möglichst wenig gefährdende Lösung⁴¹⁷ aufsuchen und erarbeiten. Daß das bestehende Verfassungsrecht und die bisherige Verfassungspraxis diese Forderung echter Zusammenarbeit und gemeinsamer Entscheidung in die Realität umgesetzt hätten, konnte die vorliegende Untersuchung allerdings nicht feststellen. Solange daher die besondere Ausgestaltung der Gewaltenteilung im Bereich der Ausübung Auswärtiger Gewalt — d. h. nicht strikte Aufteilung, sondern gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben — nicht voll verwirklicht ist, müßte man verlangen können, daß zumindest ein den innerstaatlichen Aufgabenbereichen gleichgearteter Zustand bestünde, nämlich daß die Handlungen der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten wenigstens einer effektiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit den durch das Grundgesetz bestimmten Schranken und Zielen unterlägen⁴¹⁸. Doch auch dies ist nicht in ausreichendem Maß der Fall.

Freilich ist darauf hinzuweisen, daß die letztere Lösung ohnehin als die weniger geeignete und nicht bedenkenfreie anzusehen wäre; denn bei der Prüfung von Entscheidungen im Außenbereich des Staates ist im Vergleich zu innenpolitischen Fragen die Gefahr ungleich größer, daß auch ein Gericht sich nicht ganz politischer Erwägungen enthielte⁴¹⁹ — oder überhaupt enthalten könnte⁴²⁰ — und ihnen den Vorzug vor

⁴¹⁶ Zacher, in: DVBl. 1955, S. 697.

⁴¹⁷ Während eine aus den Grundgesetzbestimmungen gewonnene Entscheidung des BVerfG nur eine „Alles oder Nichts-Lösung“ bringen könnte; so Forsthoff, in: DöV 1956, S. 514.

⁴¹⁸ So auch Kreile, Staatsgerichtsbarkeit, S. 71: „Die parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik bedarf der notwendigen Ergänzung durch die verfassungsgerichtliche Kontrolle.“

⁴¹⁹ Vgl. Bayer, Aufhebung, S. 133.

⁴²⁰ Vgl. Krüger, Staatslehre, S. 705 ff. — Zum weitgehenden Fehlen geeig-

rechtlichen Überlegungen gäbe. Die Dezision von Streitpunkten aus dem internen Bereich kann strikt dem „Buchstaben des Grundgesetzes“ folgen, weil alle unmittelbar oder mittelbar von dem Urteilsspruch Betroffenen der Herrschaft dieser Verfassungsordnung unterliegen und deren objektiv bestehenden Anforderungen, die das Gericht ihnen gegenüber lediglich zur Wirkung bringt, kennen können und um des Gesamtbestandes staatlicher Ordnung willen anerkennen müssen, selbst wenn sie unliebsam sind. In außenpolitischen Fragen dagegen ist jeweils an die Auswirkung der Entscheidung auf das Verhältnis zu dem ausländischen Staat oder zu den ausländischen Staaten zu denken, die der Verfassungsordnung der Bundesrepublik fremd gegenüberstehen und unter Umständen nicht gewillt oder nicht in der Lage sind, vertraglichen Lösungen zuzustimmen, die allein den grundgesetzlichen Erfordernissen entsprechen würden⁴²¹. Und so ist die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, in Streitfragen mit außenpolitischem Bezug sachlich zu entscheiden, letztlich aus seinem Selbstverständnis⁴²² und aus maßgeblichen Meinungen in der Bundesrepublik⁴²³ zu begrei-

neter Maßstäbe für eine rechtliche Nachprüfung staatlicher Tätigkeit in auswärtigen Angelegenheiten vgl. oben 2. Abschn. A. I. 1. c).

⁴²¹ Gerade bei der Entscheidung von Fragen, die die Stellung der BRD in der internationalen Staatengemeinschaft betreffen, wird ein Verfassungsgericht häufig vor dem Problem stehen, das *Herbert Krüger* zu der Überlegung veranlaßte:

„Man kann sich in der Tat nur schwer vorstellen, daß es in der Vernunft einer Verfassungsgerichtsbarkeit beschlossen sein könnte, im Namen des Rechts ihren Staat im Ergebnis zum Tode verurteilen zu dürfen“ (Staatslehre, S. 705).

⁴²² So z. B. die Erklärung des Präsidenten des BVerfG, *Höpker-Aschoff*, vom 9. 12. 1952, in der er alle im Rahmen des Streits um den Wehrbeitrag erhobenen Verdächtigungen, das BVerfG wolle politische Entscheidungen fällen, zurückwies:

„Wer die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit seiner Gründung verfolgt hat, wird anerkennen, daß das Gericht sich stets von rechtlichen Erwägungen hat leiten lassen und darüber sorgfältig bemüht gewesen ist, die im politischen Raum von Regierung und Parlament getroffenen Entscheidungen zu respektieren. Es beruht daher auf einer Verkennerung der politischen und verfassungsrechtlichen Situation, wenn gelegentlich behauptet wird, daß die maßgeblichen politischen Entscheidungen durch eine richterliche Instanz getroffen werden.“ (in: *Der Kampf um den Wehrbeitrag II*, S. 804).

⁴²³ So führte Bundespräsident Heuß in seiner Rundfunkansprache vom 10. 12. 1952 aus, eine justizförmige Politik könne den im legitimen Kampf ringenden Kräften und Gruppen nicht die Verantwortung und Entscheidung abnehmen (nach Archiv der Gegenwart 1952, 3778 A 4). Vgl. auch *Spanner*, in: BayVBl. 1958, S. 4; *Maunz*, in: *Maunz - Sigloch - Schmidt-Bleibtreu - Klein*, BVerfGG, Vorbem. RN 15; *Baade*, Parlament und Regierung, S. 104 f.; *Treviranus*, Außenpolitik, S. 20; *Bayer*, Aufhebung, S. 133.

Mit Recht beantwortet Scheuner, in: DVBl. 1952, S. 296, die Frage nach der Grenze zwischen rechtlicher und politischer Entscheidung im hier gebrauchten Sinne dahin, daß es darauf ankomme, ob auslegende, wertende, ergänzende Tätigkeit oder rechtsgestaltende Tätigkeit überwiegen würde.

fen, daß eine Politisierung der Verfassungsjustiz ungut und daher nach Möglichkeit zu vermeiden sei. Die Entscheidung politischer Fragen — und die Akte Auswärtiger Gewalt bestehen überwiegend daraus — gehört in die Hand der politischen Organe Regierung und Parlament, die voneinander unabhängig sind und sich — anders als die Organe der Judikative⁴²⁴ — dem Urteil des Volkes, des „Trägers aller staatlichen Gewalt“, stellen müssen.

Auch von dem Aspekt her, daß Kontrolle über alle staatliche Tätigkeit notwendig ist, bestätigt sich angesichts dessen, daß eine echte gerichtliche Kontrolle nicht möglich ist, die Auffassung, daß in auswärtigen Angelegenheiten das Parlament die Regierungsaktivität besonders stark zu kontrollieren habe. Da wegen der Unwiderruflichkeit einmal erzeugter völkerrechtlicher Wirkungen eine nachschreitende allgemein-parlamentarische Kontrolle wirkungslos, wenn nicht sogar international gesehen nachteilig wäre⁴²⁵, bedarf es einer mitschreitenden Kontrolle, d. h. letztlich gemeinsamer Dezision.

⁴²⁴ Dazu, daß sich in der Richtermacht lediglich mediatisierter Volkswille äußert, *Feuchte*, in: DöV 1964, S. 438.

⁴²⁵ Ebenso, wie es eine nachschreitende gerichtliche Kontrolle ist, vgl. *Zacher*, in: DVBl. 1955, S. 697.

Dritter Abschnitt

Vereinbarkeit der rechtlichen und tatsächlichen Verfassungsausgestaltung mit dem Gewaltenteilungsprinzip

A. Gesamtwürdigung des vorgefundenen Verfassungszustandes

Der Maßstab für die vorausgehende Untersuchung lautete stark vereinfacht: Gemeinsame Ausübung Auswärtiger Gewalt durch Regierung und Parlament in der Weise, daß durch die gemeinsame Dezision wesentlicher Fragen und durch die funktionsgerechte Verteilung untergeordneter Aufgaben insgesamt das Gleichgewicht zwischen diesen beiden Gewalten erhalten bleibt. Ausgegangen wurde dabei von der berechtigten Annahme, daß sowohl bei einer strikten Beschränkung des Parlaments auf Legislativaufgaben und der Regierung auf Exekutivaufgaben, als auch bei einem gleichwertigen gegenseitigen Austausch von Teilaufgaben die Balance zwischen den beiden politischen Hauptorganen gegeben sei. Zugleich war daran gedacht, daß die Zuteilung der funktionsneutralen auswärtigen Kompetenzen an nur eine der Gewalten die Gefahr der Störung des Kräftegleichgewichts in sich trüge; wirkt sich doch eine Vorherrschaft in auswärtigen Angelegenheiten in unkontrollierbarem Maß auch auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung aus.

Die Prüfung der Kompetenz- und Einflußverteilung gab Aufschluß darüber, in welchem Verhältnis Regierung und Parlament an der Ausübung einzelner Teilbefugnisse mit internationalem Bezug beteiligt sind. Es bleibt noch zu untersuchen, ob sich *insgesamt* die Bedeutung der beiderseitigen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgleicht.

Im Blick auf die einseitigen Erklärungs- und Handlungsbefugnisse¹ hatte sich ergeben, daß diese mit ganz wenigen Ausnahmen — diese vor allem im Rahmen der Verteidigungsgewalt — rechtlich und tatsächlich eine Domäne der Exekutive darstellen. Das Parlament hat auch nicht — wie es vom Standpunkt des Gewaltenteilungsprinzips

¹ Siehe oben 2. Abschn. A.

aus für erforderlich erklärt werden müßte — in besonders starkem Maß mit Hilfe der Mittel allgemeiner parlamentarischer Kontrolle richtungsweisend Einfluß nehmen können. Im Gegenteil, die Besonderheiten der Tätigkeit der Exekutive im internationalen Verkehr haben es mit sich gebracht, daß das Parlament bezüglich der auswärtigen Aktivität der Regierung weniger gut und weniger rechtzeitig informiert ist als bezüglich innerstaatlicher Vorgänge und wegen der den Akten der Regierung anhaftenden völkerrechtlichen oder zumindest außenpolitischen Bindungswirkungen in aller Regel keine wirksamen Sanktions- oder Revisionsmöglichkeiten mehr hat. Das Mißtrauensvotum als „ultima ratio“ der parlamentarischen Kontrolle ist in außenpolitischen Streitfragen unverhältnismäßig und unbrauchbar; denn im Gegensatz etwa zu aktuellen innenpolitischen, vor allem wirtschaftlichen und sozialen Fragen bringen die Wähler in der Bundesrepublik außenpolitischen Themen nicht so großes Interesse entgegen, daß die Parlamentsmehrheit, die deretwegen eine Staatskrise heraufbeschwören würde — was bei einem Mißtrauensvotum unvermeidbar ist — auf breites Verständnis stoßen würde; vermag doch zudem die Regierung mit ihren ungleich wirkungsvolleren Publikationsmitteln die Wählerschaft rechtzeitig in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Insbesondere war festzustellen, daß einzelnen völkerrechtlichen Akten der Exekutivorgane der Charakter von Tatbestandselementen von Normen zukommt²; in vielen Fällen zwingen außenpolitische Maßnahmen der Regierung das Parlament auch zu entsprechenden, inhaltlich vorbestimmten Rechtsetzungsakten. Das innerstaatliche Legislativmonopol wird damit nicht unerheblich eingeengt³. Die „Regierungstätigkeit im auswärtigen Bereich hält also nicht einmal solche Schranken ein und unterliegt nicht einem solchen Maß an parlamentarischer Kontrolle, wie es selbst dann der Fall sein müßte, wenn man sie ihrer Qualität nach als Exekutivfunktion einordnen wollte.

Die Durchsicht des Verfassungsrechts und der Verfassungspraxis im Blick darauf, in wessen Händen die Willensbildung zu völkerrechtlichen Vertragsakten liegt⁴, ließ für den Regelfall keine wirksame konstruktive, sondern nur eine hemmende Beteiligung des Parlaments erkennen. Im wesentlichen fehlt es den Legislativorganen an Befugnissen, zumindest an praktikablen Möglichkeiten, eigenes politisches und legis-

² Siehe oben 2. Abschn. A. I. 2. b), vor aa).

³ A. A. Hienstorfer, *Auswärtige Gewalt*, S. 73, der — allerdings unter ausdrücklichem Verzicht auf die Beachtung „der realen Wirksamkeit des Bundestages“ (a.a.O., S. 74) — feststellt, daß die auswärtigen Angelegenheiten die Mitwirkung anderer Bundesorgane an der Rechtsetzung, dem „Reservat des Parlaments“, nicht verstärken.

⁴ Siehe oben 2. Abschn. B.

latorisches Ermessen im Blick auf die Anbahnung und inhaltliche Ausgestaltung durchzusetzen; dies gilt entgegen der Erwartung, die die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG weckt, selbst bezüglich der Inkraftsetzung von Verträgen nicht. Das gleichwohl in einem gewissen Umfang vorhandene Gewicht der parlamentarischen Beteiligung beruht vornehmlich auf dem Vetorecht der Legislativorgane, das ihnen Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zuerkennt. Dies legt es nahe, im Vertrags-schlußverfahren das Verhältnis des Parlaments zur Regierung mit dem einer zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren zu vergleichen. Zwar wurde bisher noch in keinem Fall ein Veto ausgesprochen. Das bedeutet aber nicht, daß von dem Vetorecht nicht trotzdem — wenn auch nur in einem weiteren Sinne — „Gebrauch gemacht“ worden wäre; denn vor allem die parlamentarischer Aktivität im Vertragsbereich immanente „Drohung“ mit der Zustimmungsversagung hat es den Legislativorganen ermöglicht, die Regierung zu einem Mindestmaß an Informationswilligkeit und zu einer gewissen Nachgiebigkeit gegenüber dem parlamentarischen Bestreben zu veranlassen, das dem Zustimmungsrecht anhaftende Verbot des „ne varietur“ zu entschärfen. Da das Parlament aber nur in unzulänglicher Weise Alternativen zu den von der Regierung beabsichtigten und in Angriff genommenen Vertragsprojekten zu bieten vermag, reicht das Vetorecht nicht aus, das Parlament zum „Herrn des völkerrechtlichen Vertragsverfahrens“ zu machen; denn es kann den vertragschließenden Exekutivorganen zwar sagen: „In diese Richtung *nicht*“; in welche Richtung sonst der Weg führen solle, vermag es aber nicht zu bestimmen. Nur bei einigen wenigen Verträgen — bemerkenswerterweise mehr bei „politischen Verträgen“ als bei „Gesetzgebungsverträgen“ — hat das Parlament in irgendeiner Form seine dissidentierenden Vorstellungen durchsetzen können, so etwa beim deutsch-französischen Freundschaftsvertrag durch die Verabschiedung der Gesetzespräambel⁵; auch daß die Bundesregierung die Ratifizierung des sogenannten Atomsperrvertrages bis nach Abschluß eines Verifizierungsabkommens zwischen der EURATOM und der Wiener Atomenergiebehörde⁶, ebenso die Ratifizierung des deutsch-sowjetischen Vertrages vom 12. 8. 1970 bis zu einer Klärung der damit verbundenen Berlin-Fragen aufzuschieben erklärte, ist nicht zuletzt auf Interventionen des Parlaments oder einer starken parlamentarischen Opposition zurückzuführen. Die Masse der völkerrechtlichen Verträge, und das sind vor allem solche Vereinbarungen, die sich im Sinne des

⁵ Siehe oben S. 143.

⁶ Vgl. Ziff. 17 der von der BReg. anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages vom 28. 11. 1969 abgegebenen Erklärung (Bulletin des BPA 1969, S. 1233 f.), sowie Ziff. III f.) der Note der Bundesregierung vom gleichen Tag (Bulletin des BPA 1969, S. 1235).

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, durchlief die parlamentarischen Abstimmungen, ohne daß das Ergebnis exekutivischer Willensentschließung irgendwie verändert oder verhindert worden wäre.

Gerade in letzterem Bereich liegt heute die Hauptbedeutung der Auswärtigen Gewalt. Zwar wertet bereits die zunehmende Intensivierung der allgemeinen zwischenstaatlichen Beziehungen als solche die Stellung der Exekutive auf, der die unmittelbare Pflege der internationalen Kontakte obliegt. Das Gefüge innerstaatlicher Kompetenzverteilung wird aber vor allem auf Grund der zunehmenden Internationalisierung der Rechtsetzung verändert, die sich insbesondere in multilateralen Abkommen und „Serienverträgen“⁷, im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften auch in verbindlichen Regelungen der integrierten Organe äußert⁸. Daß die Bundesrepublik in den 20 Jahren ihres Bestehens mehr als doppelt so viele multilaterale Vereinbarungen getroffen hat wie das Deutsche Reich in den 75 Jahren zuvor, ist ein Beweis dafür. Es werden ganze Rechtsgebiete, z. B. das Straßen-, Schiffs- und Luftverkehrsrecht, das Urheber- und Wertpapierrecht, das Recht des Wettbewerbs und der gewerblichen Schutzrechte, in neuerer Zeit auch das Zoll-, Steuer- und Währungsrecht⁹, weitgehend dem nationalen Parlament entzogen, oder dieses in seinem gesetzgeberischen Ermessen zumindest stark eingeschränkt¹⁰. Die Entleerung des innerstaatlichen Gesetzgebungsrechts wird auch nicht wenigstens teilweise dadurch ausgeglichen, daß die Legislativorgane im Rahmen der „internationalen Rechtsetzung“ die führenden Willensbildungsorgane der Bundesrepublik wären. Im Gegenteil, dem Kompetenzschwund der Legislative entspricht eine Kompetenzzunahme auf seiten der Exekutive; denn diese dominiert im Vertragsverfahren und vertritt die Bundesrepublik in den zwischenstaatlichen Organen, die befugt sind, mit Bindungswirkung für die Mitgliedsstaaten Recht zu setzen. Der

⁷ Vgl. dazu oben 2. Abschn. B. FN. 23.

⁸ Baade, Parlament und Regierung, S. 103, spricht von einer Einschränkung des grundsätzlichen Rechtsetzungsmonopols der Legislative. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Treviranus, Außenpolitik, S. 61/62; ebenso Leisner, *Funzione governativa*, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 386/387, für die entsprechende italienische Verfassungssituation.

⁹ Vgl. für den Bereich der Europäischen Gemeinschaften die Beiträge in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, S. 207 ff., über die „gemeinschaftliche Rechtsetzung als Mittel zur Beseitigung der nationalstaatlichen Schranken.“

¹⁰ Vgl. zu letzterem etwa Grewe, der im Interview vom 4. 1. 1955 im Hessischen Rundfunk darauf hinwies, welches Bündel von gesetzgeberischen Aufgaben die Ratifizierung der sog. Pariser Verträge nach sich ziehe (nach: Bulletin des BPA 1955, S. 21 f.). Daß der Inhalt der zu schaffenden Gesetzeswerke in groben Zügen durch die Verträge vorbestimmt war, braucht dabei nicht weiter betont zu werden.

Machtzuwachs der Exekutive wird dabei nur zum Teil dadurch kompensiert, daß sie sich mit den Regierungen zahlreicher Staaten, die entgegengesetzte Interessen und verschiedene Rechtsordnungen haben, einigen muß¹¹; denn es haben eben lediglich die Bundesregierung, nicht aber Bundestag und Bundesrat die Chance, ihre Vorstellungen zu Gehör zu bringen und gegebenenfalls durchzusetzen.

Das im Blick auf die Zuordnung auswärtiger Angelegenheiten exekutivfreundliche Konzept des Grundgesetzes hat sich sonach in fast allen Teilbereichen noch mehr zugunsten der Exekutive entwickelt. Insbesondere bildet nicht eine starke und abgesicherte Vertragsgewalt der Legislative ein ausreichendes Gegengewicht zum Entscheidungsmonopol der Exekutive im übrigen Bereich auswärtiger Tätigkeit. Eine echte Gewaltenteilung innerhalb des Bereichs auswärtiger Angelegenheiten zwischen Regierung und Parlament ist nur in Ansätzen zu erkennen.

Bei der Frage darnach, ob das Gewaltenteilungsprinzip verletzt ist, kann sich eine Gesamtabwägung nicht auf das Verhältnis der beiden Hauptorgane im auswärtigen Bereich beschränken. Es wäre nämlich denkbar, daß gegenläufige Kompetenzverschiebungen im innerstaatlichen Bereich einen Ausgleich schaffen würden. Die Betrachtungen eingangs dieser Untersuchung¹² ließen erkennen, daß dies nicht der Fall ist. Zu dem gleichen Ergebnis kam die eingehende Untersuchung durch *Hinkamp*. Die Legislative besitzt zwar in der Verfassungsnormativität eine gewisse Präponderanz¹³; in der Verfassungsrealität aber zeigt sich ein weitaus größerer Machtzuwachs zugunsten der Exekutive, denn diese übt entscheidende Lenkungsbefugnisse *tatsächlich* aus¹⁴. Die Prä-

¹¹ Vgl. *Baade*, Parlament und Regierung, S. 98.

¹² Siehe insbes. 1. Abschn. A. II. und III.

¹³ *Hinkamp*, Strukturwandel, S. 84/85. Vgl. auch *v. Mangoldt*, Regierung und Parlament, in: Dt. Landesreferate 1950, S. 826 f.; *Peters*, Entwicklungstendenzen, in: Festschr. f. *Giacometti*, S. 241 ff.

¹⁴ *Hinkamp*, a.a.O., S. 98/99. Auch die sich in der BRD abzeichnende Tendenz zur Polarisierung, zum Zweiparteiensystem (*Hermens*, Verfassungslehre, S. 436, hält es für richtiger, von einem Trend zum „Zwei-Kräfte-System“ zu sprechen), mag zwar aus mancherlei Sicht begrüßt werden. Eines aber sollte nicht übersehen werden: Die Stellung des Parlaments wird dadurch nicht gestärkt; denn solange der Zwang zur Koalition besteht, wird sich ein gemeinsamer Wille der Partner für die Regierungstätigkeit notwendig auch auf der Ebene parlamentarischer Gliederungen bilden müssen, damit der erforderliche Rückhalt im Parlament besteht. — Daß sich nicht stets alle Koalitionsfraktionen bei entscheidenden Abstimmungen im Bundestag hinter die Maßnahmen der Regierung stellen, haben die Vorgänge um das Röhrenembargo gegen die Sowjetunion bewiesen (vgl. 2. Abschn. A. FN. 205). — Hat dagegen nur eine Partei die Regierungsgewalt inne, wird sich die Willensbildung allein in Parteigremien vollziehen, wenn die in der Regierung sitzende Parteiführung nicht ohnehin zugleich die eigene Fraktion fest am Zügel hat und damit die Marschroute für die Regierungs- und Parlamentsarbeit bestimmen kann.

rogative der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten führt somit selbst dann, wenn man ein sich aus dem parlamentarischen System ergebendes rechtliches Übergewicht des Parlaments in Rechnung stellt, zu einer Störung des Gleichgewichts zwischen den beiden Gewalten.

Diese Gewaltenverschiebung hat allerdings kein so unerträgliches Maß angenommen, daß die dem Verfassungsgeber als Leitbild dienende dreigliedrige Staatsorganisation aus den Angeln gehoben wäre. Das Parlament vermag in den gegenwärtigen Zeiten, in denen die Bundesrepublik frei von größeren Erschütterungen ist, ein gewisses Eigengewicht zur Geltung zu bringen; freilich beruht das zum Teil nur darauf, daß die Regierung von sich aus die Mitbestimmung und Mitverantwortung des Parlaments — wenn auch manchmal nur der Form nach — unterstreichen möchte.

Daß aber mit dem gegenwärtigen Zustand dem Sinn der Gewaltenteilung nicht Genüge getan ist, machen zwei Gesichtspunkte besonders deutlich.

Zum einen bedarf es der Sicherungen, die sich aus einer gewaltenteiligen Staatsorganisation ergeben, weniger in Normalzeiten, in denen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Staat und Bürger besteht und die breite Masse der Wähler hinter gemäßigten Parteien oder Machtgruppierungen stehen, als in Zeiten des Umbruchs und der Krise. Dann hat das Gegeneinander und Miteinander der verschiedenen Gewalten sich zu bewähren und zu gewährleisten, daß nicht — jedenfalls nicht unter dem Schein des Rechts — alle Macht in die Hände weniger gerät und daß auch nicht die Gewaltinhaber den ihnen überlassenen Teil der Macht mißbrauchen. Jede Staatskrise ist eine Stunde der Exekutive. Hat sich ein echtes Gegengewicht des Parlaments nicht bereits in Normalzeiten herausgebildet und haben sich nicht bereits geeignete Formen der Mitwirkung an wichtigen Entscheidungen — die zu einem hohen Maß außenpolitischer Natur sein werden — eingespielt, darf man nicht erwarten, daß in Ausnahmesituationen mit einem Mal der komplizierte Mechanismus eines gewaltenteilenden Staatssystems funktionieren könnte.

War eingangs dieser Arbeit darauf hingewiesen worden, daß die Grundrechte und das Gewaltenteilungsprinzip die Stabilisierungselemente des Grundgesetzes darstellen, so ist an dieser Behauptung festzuhalten, obwohl im Laufe der Untersuchung zur Kenntnis genommen werden mußte, daß in der bisherigen Verfassungsentwicklung wesentlich weniger Wert auf die Beachtung und Entwicklung der gewaltenteiligen Staatsorganisation als auf die Sicherung und Ausweitung des Grundrechtsschutzes gelegt worden ist. Wenn man auch mit Recht die überragende Bedeutung des Grundrechtsschutzes für den

Bestand der Demokratie betonen muß¹⁵, so darf doch das Junktim zwischen Grundrechtsschutz und Gewaltenteilung nicht vergessen werden: Ohne die Existenz von mehreren eigengewichtigen Gewalten, die sich in die Ausübung staatlicher Funktionen teilen, gibt es keinen Grundrechtsschutz. Zumindest muß den exekutivischen Organen ein richterliches Organ gegenüberstehen und sich behaupten können. Dies wäre allerdings ohne den Rückhalt in einem Parlament kaum denkbar¹⁶; insbesondere wäre der Zweck einer grundrechtsschützenden Rechtsprechung weder zu erreichen, wenn die Judikative, noch wenn die Exekutive selbst den Maßstab für die eigene Beurteilung setzte¹⁷. Gerade letzteres tritt ein, wenn die Exekutive immer weiter den Kompetenz- und Machtbereich des Parlaments an sich zieht. Ein Weiteres gilt es zu beachten — und damit schließt sich der Kreis der eben angestellten Überlegungen: Die Gewährleistung der Grundrechte durch eine starke Judikative vermag zwar in Zeiten ruhiger Entwicklung einen Mißbrauch staatlicher Macht zu verhindern; in Krisensituationen aber treten regelmäßig die Rechte des einzelnen hinter die Erhaltung des Staatsganzen zurück¹⁸. Das naturgemäß zeitraubende Verfahren vor dem zum Grundrechtsschutz berufenen Verfassungsgericht dürfte allein kaum in der Lage sein, bei der raschen Aufeinanderfolge der Ereignisse in wechselhaften Zeiten die Exekutive zu zügeln und in ihre Schranken zu weisen. Deshalb hat man sich im Jahr 1968 bei der Schaffung der „Notstandsverfassung“ weniger darum bemüht, auch für Notzeiten einen absoluten Grundrechtsschutz sicherzustellen¹⁹, als darum, die Gewaltenteilung aufrechtzuerhalten²⁰. Vergrößernd ließe

¹⁵ So z. B. *Leisner*, *Funzione governativa*, in: *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1960, S. 387.

¹⁶ Das Parlament bestellt zum einen die Richter — so Art. 94 Abs. 1 GG bezüglich der Verfassungsrichter, vgl. auch Art. 95 Abs. 2 bezüglich der Mitwirkung bei der Bestellung von Bundesrichtern —, zum anderen bestätigt es die Autorität des Gerichts, wenn es Verfahren zur Kontrolle der Exekutive einleitet — z. B. Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 u. 2, Art. 61 GG.

¹⁷ Die einmal von einer Konstituante gesetzten Normen reichen in einer sich immer rascher wandelnden Welt auf die Dauer nicht als Maßstab aus.

¹⁸ So sieht die mit dem 17. Gesetz zur Ergänzung des GG v. 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709) geschaffene „Notstandsverfassung“ zusätzlich zu den jederzeit möglichen Grundrechtsbeschränkungen die Möglichkeit vor, im inneren oder äußeren Notfall die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 a GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 2 GG), des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 Abs. 2 GG), des Eigentums und der persönlichen Freiheit (Art. 115 c Abs. 2 GG) einschränken zu können.

¹⁹ Vgl. die vorausgehende Fußnote.

²⁰ Art. 115 g GG will sicherstellen, daß dem BVerfG zumindest nicht geringere formelle Befugnisse als in Friedenszeiten zustehen, wenn schon der Urteilsmaßstab, nämlich die Grundrechte, zu Ungunsten des Bürgers verändert ist; mittelbar dient dies freilich auch zur Aufrechterhaltung des Grundrechtsschutzes. In erster Linie aber sollte ein Mindestmaß an parlamentari-

sich somit sagen: Die Grundrechte haben die Demokratie in normalen Zeiten, das Gewaltenteilungsprinzip hat die Demokratie für und in Zeiten des Notstandes zu sichern. Daß das Versagen des gewaltenteiligen Staatsmechanismus in Krisen Perioden fehlenden Grundrechtsschutzes nach sich zieht, hat die deutsche Vergangenheit bewiesen.

Der zweite Gesichtspunkt, der erkennen läßt, daß das gegenwärtige Mißverhältnis zwischen dem Einfluß der Regierung und dem des Parlaments im Rahmen Auswärtiger Gewalt für die weitere staatliche Entwicklung bedenklich ist, ergibt sich aus der deutlich sichtbaren Tendenz zur verstärkten Internationalisierung und Integrierung staatlicher Tätigkeit²¹. Es werden immer weitere Bereiche innerstaatlicher Gesetzgebungsmaterien durch völkerrechtliche Verträge oder unmittelbar von integrierten Organen geregelt. Sowohl beim Vertragsschluß als auch in internationalen Gremien repräsentiert die Regierung — nicht das Parlament — die Bundesrepublik²². Damit erweist sich die Übertragung rechtsetzender Befugnisse auf zwischenstaatliche Einrichtungen als „ein Weg, die Mitwirkung der Parlamente auszuschalten“²³. Es bahnt sich ein ähnlicher Zustand an, wie ihn *Leisner* für das Verhältnis von Bund und Ländern beschreibt: So, wie die Bundesstaatlichkeit entscheidend und einseitig die Landtage schwächt und dadurch weithin das Gleichgewicht der Gewalten in den Ländern rechtlich und praktisch aufhebt²⁴, droht dies bei weiterer Internationalisierung und Integrierung im Blick auf das Bundesparlament zu

scher Mitwirkung, gegebenenfalls unter Einschaltung des leichter funktionsfähigen Gemeinsamen Ausschusses (Art. 53 a, 115 e GG), gewährleistet werden. Dabei wurden nicht nur für die Feststellung und Beendigung des Verteidigungsfalles (Art. 115 a, 115 l GG), sondern allgemein die Kompetenzen der parlamentarischen Gremien erweitert, z. B. in Art. 115 c, 115 f Abs. 2, 115 k Abs. 1 GG.

²¹ Vgl. *Baade*, Parlament und Regierung, S. 92, unter Hinweis auf *Krone*, der bereits am 5.11.1957 sagte: „Die internationale Verflechtung unserer Existenz hat einen Grad erreicht — und das gilt nicht nur für uns — daß wir — ob wir wollen oder nicht — in einer Art Weltinnenpolitik stehen.“ (Verhandlungen des BT., Bd. 39, S. 37 C).

²² Hierin liegt der wesentliche Unterschied in der Wirkung der Integration für Parlament und Regierung; denn daß zunächst auch die Regierung Kompetenzen an die integrierten Organe verliert, darf nicht übersehen werden; vgl. dazu *Erler*, Staatengemeinschaft, in: VVDStRL Heft 18, S. 25.

²³ *Thieme*, Staatengemeinschaften, in: VVDStRL Heft 18, S. 61; ebenso *Friauf*, in: DVBl. 1964, S. 783; ähnlich *Rolin*, Parlament, in: Aspects du Régime Parlementaire Belge, S. 115, für die belgischen Verhältnisse.

²⁴ *Leisner*, in: DöV 1968, S. 389/390. U. z. liege der Grund darin, daß aus der Sicht des Landes die Landesregierungen eine Art von „auswärtiger Gewalt“ ausübten und aus der parlamentarischen Kontrolle innerhalb der Länder weitgehend in eine Bundesorganstellung oder in die Kooperation mit dem Bund oder mit anderen Ländern ausbrächen (a. a. O., S. 393). Vgl. ders., in: *Annuaire Français de Droit International* Bd. 6 (1960), S. 299.

geschehen²⁵. Gerade zu dem einen Punkt, in dem die Bundesstaatlichkeit die Landesparlamente stärkt, nämlich zu der weitgehenden Einheit von Parteipolitik in Bund und Ländern²⁶, findet sich bisher keine Parallele im internationalen Bereich. Anders als beim Bund besteht nämlich in den internationalen Organisationen keine ausgeprägte Gewaltenteilung, die starke Befugnisse der Parlamente einschließen würde²⁷.

Die Gefahren, die von dem jetzigen Zustand für den Fortbestand der Demokratie ausgehen können, dazu die Tatsache, daß die Intensivierung der Auswärtigen Gewalt fortschreitet, führen zu dem Schluß, daß der Gewaltenverschiebung zugunsten der Exekutive zu große Bedeutung zukommt, als daß sie mit dem vom Gewaltenteilungsprinzip verfolgten Zweck noch als vereinbar angesehen werden könnte. Die hieraus zu ziehenden Folgerungen entsprechen dem besonderen Charakter des Gewaltenteilungsprinzips als einer Verfassungsrichtlinie. Demnach ist die positive Tätigkeit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten nicht etwa als verfassungswidrig anzusehen, soweit das Parlament nicht gleichwertig mitwirkt²⁸. Es könnte allenfalls ein *Unterlassen* von Regierung und Parlament als in einem weiteren Sinne verfassungswidrig bezeichnet werden; die Regierung unterläßt es nämlich, das grundsätzliche Mitwirkungsrecht der Legislativorgane anzuerkennen und ihnen angemessene Gelegenheit zur Kooperation zu gewähren; das Parlament unterläßt es, sich verstärkt um die Mitbestimmung und Mitgestaltung in der Außenpolitik zu bemühen. Das heißt mit anderen

²⁵ Vgl. die Ausführungen des Präsidenten des Europäischen Parlaments (Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Sitzungsperiode 1962—1963, Sitzungen vom 4. bis 8. Februar 1963, S. 4):

„Mit Recht ist bemerkt worden, daß die Europäische Integration ohne demokratische Kontrolle zu einem allmählichen Verfall der Demokratie im gesamten europäischen Raum führen würde.“

²⁶ *Leisner*, a.a.O., S. 394/395; es seien nämlich Landeskabinette und Landtage Statthalter der großen Bundesparteien in den Ländern; es bestünden enge Kontakte zwischen Landes- und Bundesparlamentariern, die sich z.B. schon aus der Überlagerung von Landtags- und Bundestagswahlkreisen ergäben und zuweilen durch die Aktion befreundeter Bundestagsabgeordneter zugunsten der Landtage zum Tragen kämen.

²⁷ Vgl. oben 2. Abschn. A. I. 2. b) dd); ebenso bereits *Seeler*, Gewaltenenteilung, S. 212. Die in Ansätzen vorhandene Parallele, daß sich nämlich z.B. im Europäischen Parlament die Abgeordneten nicht nach Nationalität, sondern nach parteilichen Gesichtspunkten gruppieren, kann daher bis jetzt nicht zum Tragen kommen. — Zur Organisation und Bedeutung der „supranationalen“ Fraktionen im Europäischen Parlament (seit 1953 bestehen eine christlich-demokratische, eine sozialistische und eine liberale Fraktion) vgl. Art. 36 der GeschO. des Europäischen Parlaments, sowie *Heidelberg*, Das Europäische Parlament, S. 32 ff.; *Forsyth*, Das Parlament, S. 52 ff. und S. 159 f.

²⁸ Die Regierung muß diese Tätigkeit sogar ausüben — sie darf es aber eben nicht allein.

Worten: Die beiden Gewalten werden durch das Verfassungsgebot der Gewaltenteilung aufgefordert, einen verfassungskonformen Zustand herzustellen.

Nun beruht das vorgefundene Ergebnis nur zum Teil auf dem für ein jedes politische Organ natürlichen Bestreben, Macht anzusammeln und andere von der Ausübung der Macht zu verdrängen. Zu einem erheblichen Teil liegt der Grund vielmehr darin, daß das Grundgesetz in seinen Organisationsbestimmungen auf überkommenen Vorstellungen aufbaut, die in der Auswärtigen Gewalt eine politische, exekutive Funktion par excellence begreifen und dabei übersehen, wie sehr heute Außenpolitik die ganze Breite staatlicher Aktivität in sich birgt, die insbesondere auch den Erlaß oder die Vorbestimmung normativer Regelungen umfaßt. Letztlich fehlt es an praktikablen Formen für die parlamentarische Mitwirkung, die den besonderen Anforderungen des internationalen Rechtsverkehrs an die beteiligten Staatsorgane gerecht würden. Zwar konnte eine Vielfalt von Ansätzen zu parlamentarischer Einflußnahme vor allem im Vertragsverfahren aufgezeigt werden. Doch daß solchen Erscheinungen in der Darstellung breiterer Raum eingeräumt werden mußte, beruht auf ihrem Einzelfall- und Ausnahmecharakter und darf nicht über ihre insgesamt gesehen doch verhältnismäßig geringe Bedeutung hinwegtäuschen. Solange insbesondere das Bundesverfassungsgericht nicht seine Auffassung vom grundsätzlichen „Alleinvertretungsanspruch“ der Exekutive in außenbezogenen Fragen revidiert, wird das Parlament ohne Änderung geschriebenen Rechts die genannten Ansätze nur schwer soweit verstärken und ausbauen können, daß ihm ein echtes Gewicht im auswärtigen Bereich zukommt. Denn daß es in erster Linie Sache der Opposition ist, die Anerkennung von erweiterten Parlamentsbefugnissen durchzusetzen, liegt in der Natur des parlamentarischen Systems, nämlich dem Bündnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. Die Opposition wird aber in entscheidenden Punkten auf die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts angewiesen sein, um sich durchsetzen zu können²⁹.

²⁹ Zu der die vorliegende Problemstellung betreffenden Aufgabe vgl. den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Gebhard Müller*, in seiner Ansprache vom 13. 2. 1959:

„... es hat diejenigen Normen, welche die verfassungsmäßig gewährleistete Balance der Gewalten sicherstellen sollen, verbindlich auszulegen und anzuwenden und bei Verletzung durch ein oberstes Staatsorgan das Gleichgewicht wiederherzustellen.“ (nach: Das Bundesverfassungsgericht, S. 14/15).

Da das Gericht nicht von Amts wegen tätig werden kann, ist es allerdings darauf angewiesen, daß zunächst aus Kreisen des Parlaments der Anstoß zur Wiedergewinnung des Gleichgewichts zwischen Parlament und Regierung ausgeht und daß in geeigneten Fällen die rechtlichen Streitfragen vor das Gericht gebracht werden.

B. Ansatzpunkte für Möglichkeiten der Verstärkung der Legislativ-Beteiligung an der Ausübung Auswärtiger Gewalt

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wollte ein Vorschlag versucht werden, die Kompetenzen bei der Ausübung Auswärtiger Gewalt neu zu ordnen und neue Handlungsformen zu schaffen; denn dabei müßten erst noch zahlreiche andere Verfassungsgrundsätze und Verfassungsrealitäten eingehend gewertet und beachtet werden, damit die verstärkte Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips nicht zugleich weitere Zielvorstellungen des Grundgesetzes beeinträchtigen würde¹. Deshalb soll hier nur auf solche Ansatzpunkte für Möglichkeiten, die Legislative effektiver zu beteiligen, hingewiesen werden, die sich im Laufe der Untersuchung zeigten; war doch wiederholt festzustellen, daß das Parlament einerseits zahlreiche sich ihm de lege lata bietende Möglichkeiten der Einflußnahme nicht ausgeschöpft², andererseits aber auch neue Handlungsformen gefunden hat, die nicht nur zu weiterer Intensivierung geeignet sind, sondern auch zu Überlegungen über eine Fortbildung der Organisations- und Verfahrensnormen anregen³.

I. Intensivierung und Ausbau bestehender Einflußmöglichkeiten zugunsten des Parlaments

1. Im außervertraglichen Bereich auswärtiger Angelegenheiten

Die aus dem Gewaltenteilungsprinzip für diesen Sachbereich abgeleitete Zielvorstellung, nämlich besonders intensive parlamentarische Kontrolle zur Erreichung weitgehenden Konsenses bezüglich der in wesentlichen außenpolitischen Fragen einzuschlagenden Richtung, wurde nicht nur nicht verwirklicht, sondern es wurde nicht einmal ein dem Verhältnis von Parlament und Regierung in internen Angelegenheiten entsprechender Standard erreicht. Um die Diskrepanz zwischen Ziel und Wirklichkeit zu verringern, zumindest aber um sie angesichts der Zunahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik nicht noch größer werden zu lassen, sollte sich das Parlament um eine stärkere Verrechtlichung, um eine intensivere parlamenta-

¹ Vgl. Mosler, Kulturabkommen, in: ZaöRV 16, S. 32.

² Vgl. Baade, Parlament und Regierung, S. 83.

³ Eine Erweiterung der bestehenden Mitwirkungsrechte des Parlaments, „für die u. U. auch neue Formen gefunden werden“ müßten, befürworten auch Diehl, Kündigung, S. 3 und S. 285 FN. 815, und Partsch, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 111, LS 3. Ähnlich Gregoire, l'Efficiencie, in: Aspects du Régime Parlementaire Belge, S. 61, für den belgischen Verfassungsstand.

rische Kontrolle auf diesem Gebiet sowie darum bemühen, daß den parlamentarischen Gremien in überstaatlichen Organisationen größere Befugnisse eingeräumt werden; denn wenn auch die einseitigen Akte im völkerrechtlichen Verkehr ihrer Funktion nach der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nahestehen und daher primär von der Exekutive vorzunehmen sind, werden durch sie doch bereits weitgehend die Weichen für den zwischenstaatlichen Verkehr der Bundesrepublik gestellt⁴ und vielfach spätere Verträge vorgezeichnet⁵.

Hinweise, in welchem Rahmen die Legislative durch Erlaß von *gesetzlichen Regeln* die Ausübung Auswärtiger Gewalt durch die Bundesregierung, den Auswärtigen Dienst und die damit befaßten innerstaatlichen Stellen, insbesondere soweit sie sich in einer Art „auswärtiger Verwaltung“ äußert, stärker in rechtliche Bahnen lenken könnte, wurden oben bereits gegeben⁶. Vor allem gälte es, den von zahlreichen Gesetzen der Exekutive eingeräumten übergroßen Ermessensspielraum einzuengen, durch den die exekutivische Tätigkeit wirksamer gerichtlicher Nachprüfung praktisch entzogen wird.

Die Forderung nach einer Verbesserung der *parlamentarischen Kontrolle* im auswärtigen Bereich⁷ ist nicht zu trennen von den Fragen, die heute unter dem Stichwort „Parlamentsreform“ diskutiert werden⁸. Hier ist zwar nicht der Ort, näher darauf einzugehen; immerhin soll aber darauf hingewiesen werden, daß es bei jeder Art von Parlamentsreform nicht darum geht, die Aufgaben des Bundestags auszudehnen, sondern Wege zur sachgemäßen Ausübung der dem Bundestag gestellten Aufgaben zu finden⁹. Es ist hinderlich, wenn parlamentarische Gre-

⁴ Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 61: „Die Dauerbeziehungen zwischen den Regierungen durch die Diplomatie und zahlreiche Konferenzen internationaler Organisationen begünstigen vielmehr lose Absprachen kurzfristiger, mit der Zeit abänderlicher Natur. Generell wird wieder flexibleren Kontaktformen, ja persönlicher (Gipfel-)Diplomatie, der Vorzug vor vertraglich fixierten Vereinbarungen gegeben.“

⁵ Vgl. oben S. 121.

⁶ 2. Abschn. A. I. 1. c), insbes. am Ende.

⁷ Siehe hierzu oben 2. Abschn. A. II. 1.

⁸ Vgl. u. a. *Hübner - Oberreuter - Rausch*, Der Bundestag von innen gesehen, insbes. die Beiträge von *Collet* (S. 273 ff.) und *Friderichs* (S. 286 ff.); *Schäfer*, Der Bundestag, insbes. S. 293 ff.; *Kessel - Schindler*, Parlamentsreform; *Ellwein - Görnitz - Schröder*, Parlament und Verwaltung, Teil 1, S. 237 ff.; *Apel - v. Wrangel - Ertl*, Das überforderte Parlament, in: *Christ und Welt* v. 7. 3. 1969, S. 4; *Ellwein*, Vier Thesen über Parlamentsreform, Vortrag vom 23. 2. 1969 im ZDF, nach *Gewerkschaftl. Monatshefte* 1969, S. 193 ff.; *Schultz*, Blick in die Zeit (Möglichkeiten einer Parlamentsreform), in: *MDR* 1969, S. 724 ff.; *Hermens*, in: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Bd. 1967 Nr. 1. *Foster - Romoser*, Parliamentary reform in Western Germany, in: *Parliamentary affairs*, Bd. 21, S. 69 ff.

⁹ So auch *Schäfer*, a.a.O., S. 296.

mien sich in der Erarbeitung und Regelung von Detailfragen verlieren oder wenn sich Abgeordnete um die Aneignung eines Sachwissens bemühen, das dem eines Fachbeamten gleichkommt. Das Parlament hat vielmehr die Aufgabe, sich Aufklärung nur über die notwendigen sachlichen und politischen Zusammenhänge in wesentlichen Fragen zu verschaffen, alle Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen und die Richtung für die künftige staatliche Aktivität anzugeben.

Die internationale Integration schwächt einseitig die Parlamente, weil alle wesentlichen Entscheidungen der zwischenstaatlichen Organisationen in Gremien fallen, die von Vertretern der nationalen Regierungen besetzt werden. Den *parlamentarischen Versammlungen* fehlen die Befugnisse, die das Gewicht nationaler Parlamente ausmachen¹⁰; so kann z. B. das Parlament der Europäischen Gemeinschaften den Exekutivorganen zwar das Mißtrauen aussprechen, nicht aber auf ihre Neubestellung Einfluß nehmen. An der Gemeinschaftsgesetzgebung nimmt es nur in Form eines Konsultationsrechts teil¹¹; die bedeutenden Haushaltsbefugnisse liegen in der Hand der Räte¹². Die Regierungen einzelner Mitgliedstaaten der europäischen Integrationsgemeinschaften haben ihren Widerstand dagegen, Befugnisse in den genannten Bereichen stufenweise auf die Versammlungen zu übertragen, offen zu erkennen gegeben¹³; gerade diese Regierungen aber entscheiden über die hierzu erforderlichen Abänderungen des Vertragsrechts. Weniger in der Hand der internationalen parlamentarischen Versammlungen selbst, als in der Hand der nationalen Parlamente liegt es daher, auf „ihre“ Regierungen einzuwirken, um die zur Stärkung — auch des innerstaatlichen — Parlamentarismus erforderlichen Funktionsverlagerungen auf die integrierten Parlamente¹⁴ zu veranlassen.

Solange die wesentliche Entscheidungsgewalt der Gemeinschaften noch Ministerräten zukommt, kann es allerdings nicht befürwortet werden, daß die Abgeordneten für die internationalen parlamentari-

¹⁰ Vgl. zu diesem Ergebnis die bei *Petzold*, Die Gewaltenteilung, S. 236 FN. 835, zusammengestellten Meinungen. A.A. *Petzold*, a.a.O., S. 235, selbst; er führt aus, daß zwar die Gewaltentrennung im Blick auf die parlamentarischen Befugnisse nur unvollkommen durchgeführt, dennoch aber ein Gleichgewicht unter den Gewalten erreicht sei.

¹¹ Vgl. *Friauf*, in: DVBl. 1964, S. 783 f.

¹² Vgl. *Forsyth*, Das Parlament, S. 159 f.

¹³ Vgl. z. B. *Zuleeg*, Der Aufbau der Europäischen Gemeinschaften, in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, S. 36.

¹⁴ Vgl. z. B. *Thieme*, Staatsgemeinschaften, in: VVDStRL Heft 18, S. 78 LS. II/5:

„Je staatsähnlicher jedoch ein zwischenstaatlicher Zusammenschluß ist, desto mehr müssen die für den Staat geltenden Grundsätze (z. B. Gewaltenteilung, demokratische Legitimation) im Aufbau der Gemeinschaften Berücksichtigung finden.“

schen Versammlungen nicht mehr aus dem Bundestag selbst entsandt, sondern direkt gewählt werden sollten¹⁵; denn dann wäre die Bundeslegislative im Gegensatz zur Exekutive gar nicht mehr unmittelbar in den Gemeinschaften vertreten.

2. Im Rahmen der Vertragskompetenz

a) *Die Notwendigkeit der Geheimhaltung und der Handlungsfähigkeit*

Das Schwergewicht legislativer Mitwirkung an der Ausübung Auswärtiger Gewalt muß nach wie vor bei der Vertragskompetenz zu finden sein. Hier haben sich aber ebenso wie im Rahmen der durch einseitige Handlungen betriebenen Pflege der Beziehungen zu fremden Staaten Schwierigkeiten aus der besonderen Natur dieses Tätigkeitsbereichs ergeben.

Vor allem die Notwendigkeit der Geheimhaltung der eigenen Pläne, der vertraulichen Angebote der Gegenseite oder des Inhalts schwebender Verhandlungen, sowie das Erfordernis, die eigene Einstellung beweglich und anpassungsfähig zu halten und gegebenenfalls rasch schwerwiegende Entscheidungen verantwortlich treffen zu können, erschweren eine aktive Einschaltung des Parlaments während der Stadien, während der die Weichen noch zu stellen sind. Vom Standpunkt des Gewaltenteilungsprinzips aus erscheint es unumgänglich, eine kontinuierliche, effektive — d. h. frühzeitige — Information des Parlaments durch Bericht der Regierung über den Stand außenpolitischer Vorhaben und laufender Verhandlungen zu fordern; das Ziel müßte sein, daß das Parlament alsbald in Grundsatzdebatten und Entschließungen sachlich Stellung nehmen könnte — zur Orientierung der Regierung und gegebenenfalls auch des potentiellen Vertragspartners darüber, ob das Parlament der geplanten Vereinbarung zustimmen werde, bzw. wie es sich eine zustimmungsfähige Vereinbarung vorstelle. Wollte man die Bestimmung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG so ernst nehmen, wie sie der Verfassungsgeber gemeint hat, nämlich daß die Verträge der *Zustimmung* des Bundestages, also des Konsenses zwischen Regierung und Parlament, bedürfen, so würde dies bedeuten: Das Parlament müßte, schon bevor die Würfel gefallen sind, sagen können, daß es mit dem Vertragsentwurf nicht oder jedenfalls nicht in dessen vorliegender Form einverstanden sei. Bereits diese Stellungnahme könnte geeignet sein, die Regierung davon abzuhalten, auf dem

¹⁵ So der Antrag der SPD-Fraktion vom 10. 6. 1964, betreffend den Entwurf eines Gesetzes zur Wahl der deutschen Mitglieder in das Europäische Parlament (BT-DS IV/2338).

eingeschlagenen Weg weiterzugehen und die Volksvertretung mit der Unterzeichnung vor vollendete Tatsachen stellen zu wollen.

Daß andererseits in einer Welt, in der nahezu unüberbrückbare wirtschaftliche, weltanschauliche und politische Gegensätze bestehen, die Regelung der Beziehungen von Staaten und Machtgruppen zueinander nicht auf einer breiten demokratischen Basis ausdiskutiert werden kann, wie es noch Woodrow Wilson vorschwebte¹⁶, daß vielmehr ein gewisses Maß an Geheimdiplomatie und persönlichen Kontakten führender und qualifizierter Staatsmänner unerläßlich ist, läßt sich nicht leugnen¹⁷. Es sind aber bestimmte Erfordernisse des demokratischen Rechtsstaates als unverzichtbar anzusehen; dazu gehört eben die verantwortliche Teilnahme der Volksrepräsentanz an weittragenden Entscheidungen. In welchem Maß dies besonders bei außenpolitischen Fragen gilt, macht Bismarck deutlich, wenn er sagt, „daß auf dem Gebiet der auswärtigen Politik die leichteste Abweichung vom richtigen Weg und einmalige Fehlentscheidungen die weitreichendsten Wirkungen unwiderruflicher Art haben können, während in den langsameren und weniger dynamischen Entwicklungen der Innenpolitik eine Umkehr immer noch möglich sei“¹⁸. Da die Herrschaftsform der Demokratie nicht in erster Linie am Ziel der Effektivität und größtmöglichen Zweckmäßigkeit ausgerichtet ist — hierfür würden sich geeignetere anbieten —, sondern den Schutz des einzelnen Menschen gewährleisten soll, muß gegebenenfalls ein zur Erreichung dieses Ziels unvermeidliches Maß an Uneffektivität in Kauf genommen werden.

Zu überlegen ist daher, ob nicht ein Ausweg aus den geschilderten Schwierigkeiten darin gefunden werden könnte, daß sich das Parlament den Erfordernissen des Völkerrechtsverkehrs besser anpaßt — und zwar in Gestalt eines mit stärkeren Befugnissen ausgestatteten *Auswärtigen Ausschusses*¹⁹. In diesem Gremium, das dem Umfang nach dem Kabinett vergleichbar ist, könnte die Geheimhaltung — soweit aus Gründen des zwischenstaatlichen Verkehrs erforderlich — mit

¹⁶ Punkt 1 des demokratischen Friedensprogramms in 14 Punkten, entwickelt in der Senatsrede vom 8. 1. 1918.

¹⁷ Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 71; *Daube*, Zustimmung, S. 165.

¹⁸ Zitiert nach *Daube*, a.a.O., S. 161.

¹⁹ Eine verstärkte Stellung des Auswärtigen Ausschusses befürworteten *Wildenmann*, Macht, S. 245; *Waffenschmidt*, Äußere Trennung, S. 196 („Gremien mit Entscheidungsbefugnis“); *Shaari*, in: Macht und Ohnmacht, S. 84 (u. z. allgemein: „mehr Vollmachten an Ausschüsse“); insgesamt wohl auch *Bürgel*, in: DVBl. 1967, S. 874; *Loewenberg*, Parlamentarismus, S. 192 f. Zur Kritik an der Tendenz, Parlamentsausschüsse gegenüber dem Plenum zu verselbständigen, vgl. demgegenüber die bei *Berg*, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestags auf Ausschüsse, in: Der Staat, 1970, S. 22 FN 6—8, zusammengestellten Meinungen.

nahezu der gleichen Sicherheit gewährleistet werden, wie innerhalb der Regierung²⁰; desgleichen könnte eine größere Beweglichkeit und Handlungsfähigkeit für die parlamentarische Betätigung erreicht werden. Soweit dazu Änderungen der Befugnisse des Ausschusses nötig wären, würden diese der Geschäftsordnungsautonomie der Legislative unterfallen²¹ und weder Verfassungs- noch Gesetzesänderungen bedürfen²². Daß es freilich mit der bloßen Änderung des Geschäftsordnungsrechts nicht getan wäre, sondern das Parlament dann auch konsequent seine gesamten Möglichkeiten und Befugnisse gegenüber der Exekutive ausschöpfen müßte, um an Gewicht und Einfluß zu gewinnen, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

Es müßte zu einem selbstverständlichen Recht werden — und nicht bloß Geste des Entgegenkommens der Regierung und Gegenstand parteitaktischer Erwägungen bleiben, daß einzelne Abgeordnete der verschiedenen Fraktionen, u. z. Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses, an den *Verhandlungen* oder an den Vertragsvorarbeiten einer aus Vertretern der potentiellen Vertragspartner zusammengesetzten Kommission teilnähmen; sie hätten die Aufgabe, zu beobachten und zur Konsultation durch die Regierungsvertreter bereit zu sein. Damit würde eine ungefärbte und nicht „dosierte“ Berichterstattung²³ im Auswärtigen Ausschuß über die Anbahnung entscheidendster völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik gewährleistet. Die Regierung würde von einem Teil der unmittelbaren Informationsaufgaben entlastet, im Ausschuß übernehmen die „delegierten“ Abgeordnete

²⁰ Die infolge der unvermeidbaren Einschaltung von parlamentarisch nicht verantwortlichen Beamten auch gewisse „schwache Stellen“ aufweisen kann. Bereits im Jahre 1961 wurden die Mitglieder des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses durch eine Vereinbarung im Ältestenrat des BT den Sicherheitsvorschriften unterworfen, die für Angehörige der oberen Verwaltungsränge gelten; vgl. dazu *Wildenmann*, a.a.O., S. 245.

²¹ Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG. Vgl. *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, S. 67/68. Zu den Grenzen der nach geltendem Verfassungsrecht bestehenden Übertragungsbefugnisse vgl. *Berg*, a.a.O., S. 34.

²² Die Verfassung hat es dem Parlament überlassen, wie es seine innere Organisation, die interne Willensbildung und den Geschäftsgang regeln wollte, soweit nicht — z. B. für Endabstimmungen im Gesetzgebungsverfahren (Art. 77, 79 Abs. 2 GG) — ausdrückliche Bestimmungen Mindestanfordernisse aufstellen. So regeln die Art. 45 und 45 a GG, welche Ausschüsse der Bundestag *zumindest* einrichten und welche Befugnisse er ihnen *zumindest* zuteilen muß; im übrigen bleibt es offen, wie der Bundestag ihm gestellte Aufgaben intern bewältigt. — Daß der Auswärtige Ausschuß bereits von Verfassung wegen mit besonderen Befugnissen ausgestattet ist, wurde oben, S. 64 f. und S. 125 ff. ausgeführt.

²³ Vgl. *Treviranus*, Außenpolitik, S. 37/38 und S. 75, der die von der Regierung mit dem Parlament geführte Debatte dahin schildert, daß die Regierung „sich verteidigt, erklärt, ihre Motive, soweit möglich und zweckdienlich, vorbringt, die Alternativen beiseite schiebt, jedoch die Skala anderer Möglichkeiten kaum je öffentlich aufrollt.“

ten die Rolle der auch sonst notwendigen Berichterstatter. Um entscheiden zu können, bei welchen Verträgen und in welcher Form Abgeordnete teilnehmen sollten, müßte der Ausschuß allerdings von allen Vertragsvorhaben, die nicht ganz offensichtlich rein technische Durchführungsabkommen oder Verwaltungsabsprachen darstellen, Mitteilung erhalten. Damit würde zugleich erreicht, daß auch von seiten des Parlaments von vornherein die Zustimmungsbedürftigkeit von Vertragsvorhaben geprüft²⁴ und die Gefahr vermieden werden könnte, daß die Regierung ohne die an sich notwendige Beteiligung des Parlaments völkerrechtliche Verbindlichkeiten einging²⁵.

Alle Entscheidungen in auswärtigen Angelegenheiten außerhalb des Gesetzesverfahrens nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG sollte der Auswärtige Ausschuß selbständig und mit gleicher Wirkung wie das Plenum treffen können, soweit nicht im Anschluß an die Entscheidung die Bundesregierung oder die Mehrheit des Ausschusses die Vorlage an das Plenum verlangen sollten²⁶. Regelmäßig dürfte dann die Vorlagefrage, auf die es ankäme, grundsätzlicher Natur sein und derart formuliert wer-

²⁴ So auch *Hürle*, Verwaltungsabkommen, in: JIR 12, S. 119, der dabei erwägt, Abkommen, bei denen die Zustimmungspflichtigkeit irgendwie zweifelhaft sein könnte, befristet vorlegen zu lassen und den Fristablauf als Übereinstimmung zu deuten, daß keine Bedenken gegen die Qualifikation als Verwaltungsabkommen bestehen. — Ein Beispiel dafür, daß der BT nur innerhalb bestimmter Frist von Rechten gegenüber der BReg. Gebrauch machen darf, bietet § 27 Abs. 2 Satz 3 AWG.

In ähnlicher Weise sieht in den USA das Department of State Circular Nr. 175 v. 13. 12. 1955 (abgedruckt in *American Journal of International Law* Bd. 50, S. 784 ff.) eine Unterrichtung der Kongreß-Organen über die Aufnahme bedeutungsvoller Vertragsverhandlungen und ein Beratungsverfahren zwischen zuständigen Stellen von Regierung und Kongreß für den Fall vor, daß beachtliche Zweifel bestehen, ob die angestrebte Vereinbarung als Vertrag oder als exekutive agreement zu behandeln sei.

Eine Ausweitung der mit der Schaffung des Beirats für handelspolitische Fragen eingeleiteten Tendenz, strittige Fragen durch gewissermaßen „neutrale“ Stellen behandeln zu lassen, kann demgegenüber nicht befürwortet werden; denn die Austragung politischer Meinungsverschiedenheiten ist Aufgabe der von der Verfassung vorgesehenen verantwortlichen Organe; statt daß sich Abgeordnete und Regierungsvertreter in einem Beirat gegenüber-sitzen, sollte und kann das gleiche Ergebnis im zuständigen Ausschuß erzielt werden.

²⁵ Vgl. dazu die zahlreichen Beispiele oben 2. Abschn. B. in und bei FN. 79 zu den Fällen, in denen dies geschehen ist.

²⁶ Einzelne Parallelen zu der vorgeschlagenen Regelung zeigt das vom BT beschlossene Verfahren für die Behandlung von Rechtsverordnungen gem. §§ 21 Abs. 6, 77 Abs. 5 ZollG. und § 27 Abs. 2 AWG (BT-DS IV/196 vom 15. 2. 1962): Danach überweist der BT-Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat die Rechtsverordnungen der BReg. an den zuständigen Ausschuß. Der Ausschuß erstattet vor Ablauf der Frist für das Aufhebungsverlangen des BT dem Plenum Bericht. Abgestimmt wird nur auf Empfehlung des Ausschusses, von dem Aufhebungsverlangen Gebrauch zu machen, oder auf Antrag von Abgeordneten in Fraktionsstärke.

den können, daß Geheimhaltungserfordernisse nicht verletzt würden. Wollte die Bundesregierung von einer Entschließung des Ausschusses abweichen, müßte sie zuvor einen schriftlichen Bericht über die Gründe vorlegen²⁷, an Hand dessen der Ausschuß seine Entscheidung revidieren oder aber sie dem Plenum vorlegen könnte. Wollte die Bundesregierung gegen eine Resolution des Plenums, also gegen die Ankündigung einer Zustimmungsverweigerung handeln, müßte sie dies zuvor offenlegen, so daß das Parlament und seine Untergliederungen die Möglichkeit hätten, die Anwendung der Sanktionsmöglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle, insbesondere des Mißtrauensvotums oder der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts²⁸, zu erwägen²⁹.

Befürchtungen, daß infolge der erwogenen Verfahrensweise, insbesondere der stärkeren Einschaltung eines parlamentarischen Gremiums, die internationale Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigt werden könnte, erscheinen als im wesentlichen unbegründet; denn der Auswärtige Ausschuß, ein ständiger Ausschuß³⁰, kann rasch zusammentreten³¹. Auch werden völkerrechtliche Verträge der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG genannten Kategorien nicht in Stunden geschaffen³². In der gleichen Zeit, in der das Kabinett über den Entwurf berät und entscheidet, kann dies der Ausschuß tun, zumal wenn durch Teilnahme von Ausschußmitgliedern an den Verhandlungen das Verfahren der Information vereinfacht wird. Darüber hinaus ist auf Grund der bisherigen Praxis zu erwarten, daß sich erhebliche Einwände des Par-

²⁷ So bereits jetzt bezüglich der Ausführung von Bundestagsbeschlüssen; vgl. §§ 115, 116 GeschOBT, sowie *Klein*, in: JuS 1964, S. 189.

²⁸ Diese allerdings würde erst dann aussichtsreich erscheinen, wenn das BVerfG von seiner streng formalistischen Auffassung abwicke, daß nämlich völkerrechtliche Verträge vor ihrer Ratifikation keinerlei Bindungswirkungen auslösten (BVerfGE 1, S. 281/283), und zu einer realistischeren Betrachtungsweise käme, die eine Nachprüfung bereits der von der Regierung auf die beschriebene Weise offengelegten Absicht, einen Vertrag unterzeichnen zu wollen, im Blick auf die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages zuließe.

²⁹ Daneben die für die Praxis unbedeutende Präsidentenanklage (vgl. oben S. 115) und das im GG nicht geregelte und daher umstrittene „Vertrauensfrage-Ersuchen“ (vgl. dazu *Küchenhoff*, in: DöV 1967, S. 116 ff.; *Sattler*, in: DöV 1967, S. 765 ff.).

³⁰ Vgl. Art. 45 a Abs. 1 Satz 2 GG.

³¹ Dies könnte durch eine der Regelung des § 6 der GeschO für den Gemeinsamen Ausschuß entsprechende Präsenzpflicht für von der Bundesregierung zu Vertragsverhandlungen vorgesehene Zeiträume sichergestellt oder z. B. — zumindest für einen Teil der Mitglieder — dadurch erreicht werden, daß sie zugleich als Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses bestellt werden.

³² Wie besonders das Entstehen des EVG-Vertrages oder des sog. Atomwaffensperrvertrages demonstriert. Selbst bei einem als überstürzt bezeichneten Vertragsverfahren — wie bei dem zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. 8. 1970 — wurden längere „Denkpausen“ eingelegt.

laments, die zur vollen Ausschöpfung der hier angedeuteten Möglichkeiten führen könnten, nur in ganz wenigen, allerdings regelmäßig wohl in den bedeutsamsten Vertragsverfahren ergeben würden; in solchen Fällen aber, in denen wesentliche Interessen des Staates auf dem Spiel stehen können, müßte eine gewisse Verzögerung im Interesse einer möglichst breit fundierten demokratischen Willensbildung hingenommen werden.

Es könnte auch eingewendet werden, mit einer Überlassung wesentlicher Befugnisse des Parlaments an den Ausschuß würde dieses zu einer Art „zweitem Kabinett“ gemacht; ein solches könnte die Vorzüge parlamentarischer Willensbildung und Entscheidung nicht verwirklichen, sondern würde nur zu einer verdoppelten „exekutivischen“ Behandlung der Vertragsentwürfe führen. Demgegenüber wäre darauf hinzuweisen, daß anders als im Kabinett im Ausschuß auch die Oppositionsparteien vertreten sind. Hier kann ein Gespräch über den Ausgleich der gegensätzlichen Auffassungen der Parteien, die im gewissen Maß die Meinungen der Wählerschaft widerspiegeln, geführt werden; hier können Anregungen der Opposition angenommen werden oder es kann sich die Opposition überzeugen lassen³³. Dies alles wird dabei durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschußtätigkeit begünstigt. Zudem fällt es dem Parlament leichter, die Besetzung des Auswärtigen Ausschusses zu verändern als im Wege des konstruktiven Mißtrauensvotums eine neue Regierung zu bestellen, um eine andere Linie der Behandlung einzelner auswärtiger Fragen zu erreichen; letzterer Weg würde unvermeidbar zu Umwälzungen auch in Bereichen führen, in denen das Parlament sie gar nicht wünscht.

Die Handlungsfähigkeit des Bundestages könnte daneben durch den weiteren Ausbau der Parlaments- und Ausschußhilfsdienste gefördert werden³⁴; diese Hilfsdienste sollen dabei weniger den Charakter einer Parlamentsbürokratie erhalten³⁵, als sich allein darauf konzentrieren,

³³ Zu den weiteren Vorzügen der Arbeit in den Ausschüssen vgl. eingehend *Loewenberg*, Parlamentarismus, S. 192 f. Vgl. auch den Abg. *Schneider* (DP) in der BT.-Sitzung vom 21. 3. 1958 (Verhandlungen des BT. Bd. 40, S. 923 C):

„Wir wünschen, daß der Auswärtige Ausschuß in Zukunft aktiver wird als in der Vergangenheit. Die vielen Noten, Vorschläge, Diskussionsgrundlagen, Pläne, Briefe und was an derlei Dingen heute ins Haus kommt, machen es einfach erforderlich, daß wir alle gemeinsam von links bis rechts im stillen Kämmerlein diese Dinge besprechen und nach Ansätzen für eine gemeinsame Politik suchen...“

³⁴ Bezüglich der Literatur, die sich mit dem wissenschaftlichen Parlamentsdienst befaßt, vgl. die Bibliographie bei *Loewenberg*, a.a.O., S. 535; zusätzlich neuerdings *Schäfer*, Der Bundestag, S. 177 ff.; *Jekewitz*, in: DVBl. 1969, S. 513 ff.

³⁵ In einem gewissen Maß ist dies allerdings unumgänglich; denn — wie *Kleinrahm*, Gesetzgebungshilfsdienst, in: AÖR 79, S. 157, es ausdrückt — die

die Lösung der spezifischen Aufgaben der parlamentarischen Gremien und der Abgeordneten zu erleichtern. Soweit es nicht gerade um aktuelles Geschehen des zwischenstaatlichen Verkehrs geht, über das nur die allein beteiligte Regierung Auskunft geben kann, soll das Parlament weitgehend davon unabhängig werden, welche Informationen ihm von der Regierung zugehen³⁶. Gerade auf Information über Sach- und Rechtsfragen sind die Abgeordneten in besonders hohem Maße angewiesen, da sie die Tätigkeit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten nicht nur kontrollieren, sondern in Grundzügen kooperierend mitgestalten sollen. Die Beurteilung eines Vertragsentwurfs und erst recht fördernde Kritik setzen nicht nur ein Vertrautsein mit den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten in der Bundesrepublik, sondern auch in den Partnerstaaten voraus³⁷. Dieses Wissen zu erarbeiten, u. z. regelmäßig in kürzester Frist, wird für Abgeordnete zumeist unmöglich sein, so daß sie sich bei der Auseinandersetzung mit den Fachleuten der Regierung geschlagen geben müssen, wenn diese auf mangelnde Expertise und mangelnde Kenntnisse der Abgeordneten über die Verhältnisse im Partnerstaat oder über die Realisierbarkeit der von Parlamentskreisen vorgeschlagenen Alternativlösungen hinweisen. Es bedarf daher zwar auch im gewissen Umfang der personellen Erweiterung der Hilfsdienste, insbesondere aber sind gut qualifizierte Kräfte zuzuziehen; diese müssen nicht nur gezielte Anfragen und Aufträge von Abgeordneten bearbeiten können, sondern darüber hinaus den Abgeordneten und Ausschüssen von sich auch Wissen und Unterlagen anbieten und spezielle Sach- und Rechtsproblematiken selbständig ausleuchten oder aufzeigen, von deren Vorhandensein Abgeordnete vielleicht gar nichts wissen und deshalb keine Fragen stellen³⁸.

rationale Beherrschung des Lebens ist ohne den Gehirnsturz der Fachleute nicht mehr denkbar, so daß auch ein System der Gewaltenteilung, wenn es nicht unreal sein will, nur ein System des ausgewogenen Konzerts verschiedener Bürokratien mit verantwortlicher Spitze sein kann.

³⁶ Schäfer, Der Bundestag, S. 298. — Deshalb ist es nicht zu befürworten, daß der Ausschußdienst verstärkt dadurch wahrgenommen wird, daß Beamte aus den Fachressorts zu ihm abgestellt werden — so wie bisher ständig ein Attaché des Auswärtigen Amtes zum Auswärtigen Ausschuß abgeordnet ist; vgl. Jekewitz, in: DVBl. 1969, S. 522, der zu Recht darauf hinweist, daß die abgestellten Kräfte zu sehr ihrer Herkunft verhaftet bleiben und erst langsam Verständnis für die besonderen Voraussetzungen der Parlamentsarbeit entwickeln.

³⁷ Welche Bedeutung der Klärung rechtlicher Vorfragen in auswärtigen Angelegenheiten zukommt, zeigt z. B. auch die Organisation des Auswärtigen Amtes: Eine ganze Abteilung (unter 5 Abteilungen, wenn man von Protokoll und Personal/Verwaltung absieht) mit 7 Referaten befaßt sich allein mit dieser Aufgabe.

³⁸ So auch Schäfer, a.a.O., S. 298; Jekewitz, a.a.O., S. 523.

Die unterschiedliche Bedeutung von Verträgen, die der parlamentarischen Zustimmung unterfallen, läßt eine elastischere Regelung für das *Verfahren*, in dem das Vertragsgesetz zustandekommt, als angebracht erscheinen³⁹. An die Stelle der ersten Lesung, die in aller Regel nur eine Formsache ist⁴⁰, könnte die unmittelbare Überweisung der Entwürfe für Vertragsgesetze durch den Bundestagspräsidenten in die zuständigen Ausschüsse treten, soweit der Ältestenrat keine Einwendungen dagegen erhebt⁴¹. Nachdem der Ausschuß schriftlichen Bericht — gegebenenfalls unter Gegenüberstellung von Mehrheits- und Minderheitsmeinungen — erstattet hat, könnte dann im Regelfall das Vertragsgesetz in einer Lesung im Plenum behandelt werden, falls nicht der Ausschuß selbst die Behandlung in mehreren Lesungen empfiehlt oder eine bestimmte Zahl von Abgeordneten, z. B. eine Fraktionsstärke, dies ausdrücklich verlangt. Auf diese Weise dürfte bei einem Großteil der Verträge das parlamentarische Verfahren beschleunigt und das Parlament entlastet werden⁴². Die weniger bedeutenden Verträge oder die Serienabkommen bräuchten — gegebenenfalls unter Beachtung von Richtlinien, die das Plenum erteilte — im Ausschuß nur darauf geprüft zu werden, ob sie irgendwelche Besonderheiten aufwiesen; eine frühzeitige informative Beteiligung der Ausschüsse am völkerrechtlichen Vertragsverfahren trüge dazu bei, daß dies rasch festgestellt werden könnte. Das Plenum könnte sich sonach auf die eingehende Behandlung von bedeutsamen oder exzeptionellen Verträgen konzentrieren.

b) Möglichkeiten der Entschärfung des „ne varietur“

Daß das Parlament im Rahmen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge nicht die bedeutende Rolle einnimmt, die dem Prinzip der Gewaltenteilung im Bereich der Auswärtigen Gewalt entsprechen würde, liegt nicht zuletzt daran, daß die Legislative auf den Inhalt

³⁹ Darauf, „daß heute betriebswirtschaftliche Argumente bei der Entscheidung organisatorischer Fragen eine noch vor kurzem unvorstellbar große Bedeutung besitzen“, weist *Köttgen*, Die Organisationsgewalt, in: VVDStRL Heft 16, S. 155/156, hin. Rationelle Verfahrensweisen sind bei der ständigen Zunahme staatlicher Aufgaben unerlässlich, sie dürfen nur nicht Verfassungsgrundsätze verletzen, die dem Schutz der Bürger dienen.

⁴⁰ *Wildenmann*, Macht, S. 114.

⁴¹ Vgl. die soeben in der FN. 26 dargelegte Regelung des Verfahrens bei Rechtsverordnungen nach § 27 Abs. 2 AWG u. a.

⁴² Vgl. hierzu die unten unter II. dargestellte Verfahrensweise nach der Niederländischen Verfassung, die eine noch stärkere Vereinfachung des parlamentarischen Durchgangs ermöglicht. Auch im englischen Verfassungssystem ist, soweit das Parlament sich in das Vertragsverfahren einschaltet, keine bestimmte Zahl von Lesungen vorgesehen; vgl. *Möller*, in: DöV 1963, S. 169.

von Verträgen, die sie ja praktisch auch nicht insgesamt ablehnen kann, kaum Einfluß zu nehmen vermag. Es zeigten sich zwar einige Ansätze dazu, wie die Legislativkörperschaften mit gewisser Aussicht auf Erfolg ihre Vorstellungen von den mit den Verträgen zu erreichenden Zielen zur Geltung bringen können⁴³. So ist an Entschließungen zu denken, in denen die Regierung zur Erklärung von Vorbehalten oder zur Anbahnung von Ergänzungsvereinbarungen aufgefordert wird. Ferner besteht für das Parlament die Möglichkeit, mit der Aufnahme einer Präambel oder von Ausführungsbestimmungen in das Vertragsgesetz die Anwendung des Vertrages in eine bestimmte Richtung zu lenken. Auch das Hinauszögern der Zustimmung ist in einzelnen Fällen geeignet dazu, den mit dem Vertrag verfolgten Absichten der Regierung entgegenzuwirken. Diese oder ähnliche Möglichkeiten bei der richtigen Gelegenheit konsequent auszunutzen, ist das legitime Recht der Legislative und kann zu positiven Beiträgen des Parlaments bei der Schaffung völkerrechtlicher Vereinbarungen führen.

Nicht zu verkennen ist aber, daß sich diese Möglichkeiten in engen Grenzen halten; denn ist ein Vertrag erst einmal fertig und unterzeichnet, ist an seinem Inhalt kaum noch zu rütteln. Ein Vergleich mit Recht und Praxis der nordamerikanischen Verfassung bestätigt dies: Dort ist zwar der Senat befugt, ihm vom Präsidenten zur Erteilung der Zustimmung vorgelegte Verträge⁴⁴ mit Änderungen, Zusätzen oder Vorbehalten zu versehen⁴⁵, was er auch zu etwa $\frac{1}{6}$ dieser Verträge getan hat⁴⁶; in der Regel aber hatten solche Abänderungen zur Folge, daß der Regierung die völkerrechtliche Inkraftsetzung der Verträge unmöglich gemacht wurde⁴⁷, weil die Vertragspartner nicht zur Annahme dieser Änderungen zu bewegen waren. Soweit letzteres in Ausnahmefällen gelang, beruhte das zu einem nicht geringen Teil auf der Weltmachtstellung der Vereinigten Staaten, die der Bundesrepublik eben fehlt⁴⁸. Daher erschiene es im Ergebnis wenig nutzbringend, dem Bundestag — etwa unter dem Hinweis auf einen Schluß a maiore ad minus aus dem Recht der Zustimmungsverweigerung — gleichfalls

⁴³ Vgl. insbes. S. 141 ff.

⁴⁴ Die Zustimmung des Senats kann dabei nur mit einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit ergehen, Art. II Sektion 2 Klausel 2, 1. Satz der US-Verfassung. Zu den Gründen, warum nur eine Beteiligung des Senats, nicht auch des Repräsentantenhauses vorgesehen wurde, vgl. Baade, Parlament und Regierung, S. 181 f.

⁴⁵ Rule XXXVII des Senate Manual of the United States Senate; u. z. ab der 2. Lesung und in den Ausschlußberatungen. Vgl. Plischke, American Diplomacy, S. 286 ff.; Möller, in: DöV 1963, S. 170.

⁴⁶ So Treviranus, Außenpolitik, S. 60.

⁴⁷ So Loewenstein, Verfassungsrecht der USA, S. 308/309.

⁴⁸ Vgl. entsprechend für Italien Leisner, Funzione governativa, in: Riv. Trim. dir. pubbl. 1960, S. 362.

die Befugnis zuzuerkennen, völkerrechtlichen Verträgen unter Abänderung ihres Inhalts zuzustimmen. Eines allerdings bleibt davon unberührt: Bundestag und Bundesrat können die Zustimmung versagen und gleichzeitig in einer Resolution feststellen, unter welchen Voraussetzungen sie einen abgeänderten Vertrag billigen würden; Sache der Exekutive wäre es dann, ob sie es beim Scheitern des Vertrages beläßt oder sich um neue Verhandlungen im Sinne der von der Legislative vorgeschlagenen Regelung bemüht. Auf diese Weise könnte es dem Parlament leichter fallen, einmal mit der zur Selbstverständlichkeit gewordenen Übung zu brechen, ausnahmslos jedem von der Regierung ausgehandelten Vertrag zuzustimmen. Damit soll zwar nicht befürwortet werden, daß Bundestag und Bundesrat nur deshalb, um ihr Mitspracherecht im Rahmen der Vertragskompetenz zu beweisen, völkerrechtlichen Verträgen die Billigung versagen sollten; denn dies würde im Regelfall der Bundesrepublik nicht nur im Verhältnis zu dem betreffenden Partnerstaat schaden. Ähnlich aber, wie sich nicht jeder allgemeine Gesetzesentwurf der Bundesregierung als gelungen herausstellt, erscheint es denkbar, daß das Parlament einer anderen Vertragsgestaltung den Vorzug geben möchte. Dabei könnte der Vorschlag des Parlaments im Vergleich zu der von der Regierung unterzeichneten Vereinbarung dem Partner weiter entgegenkommen und von diesem gern akzeptiert werden; oder es hielte das Parlament zugunsten eines der vom Grundgesetz aufgestellten Ziele — wie der Wiedervereinigung, der europäischen Integration oder des Schutzes von Menschenrechten — eine andersartige Fassung des Abkommens für unerlässlich. Für derartige Fälle ist die präventive Kontrolle nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG⁴⁹ gedacht; die Ablehnung eines Vertrages unter gleichzeitiger Verlautbarung eines wohlgedachten, an völkerrechtsfreundlichen Grundsätzen orientierten Alternativvorschlags könnte in der Staatengemeinschaft Verständnis oder gar Beifall finden und gegebenenfalls auch den bzw. die Partner zur Annahme einer Abänderung bewegen.

Doch um es noch einmal zu betonen, vorstehende Überlegungen können nur in ganz seltenen Ausnahmefällen zum Tragen kommen. Für den Normalfall ist eine kooperierende Teilnahme der Legislative an der Gestaltung von Verträgen nur möglich, wenn sie zeitlich vorverlegt ansetzen kann. Davon gingen auch die Väter der nordamerikanischen Verfassung von 1787 aus, die dem Senat gegenüber der Vertragsschlußbefugnis des Präsidenten nicht nur ein Zustimmungs-, sondern auch ein Beratungsrecht einräumten⁵⁰. Diese frühzeitige Mitwirkung des Par-

⁴⁹ Bayer, Aufhebung, S. 3.

⁵⁰ Art. II Sektion 2 Klausel 2, S. 1 der US-Verfassung: „He (der Präsident) shall have power, *by and with the advice and consent of the Senate*, to make treaties . . .“ (kursiv vom Verfasser).

laments erscheint aber nicht anders möglich⁵¹, als daß in der bereits dargestellten Weise der Auswärtige Ausschuß und einzelne seiner Mitglieder an den Vertragsarbeiten beteiligt würden. Daneben könnte daran zu denken sein, dem Parlament verstärkte Initiativbefugnisse im Blick auf den Inhalt anzustrebender völkerrechtlicher Verträge zuzugestehen⁵²; denn damit könnte es von vornherein seine Vorstellungen kundtun und den Rahmen geben, innerhalb dessen es einem Vertrag zustimmen würde⁵³. Dem steht freilich entgegen, daß die Regierung in aller Regel einen Verhandlungsspielraum benötigt, um gegenüber den Absichten des Vertragspartners zu einer für die Bundesrepublik günstigeren Vereinbarung zu kommen. Deshalb werden Resolutionen des Bundestages zumeist nur allgemeine Empfehlungen, Richtlinien oder Ziele enthalten können, die es der Regierung überlassen, auf welchem Wege sie zu verwirklichen sind, insbesondere wie die Verträge im einzelnen ausgestaltet sein sollen⁵⁴. Es würde daher nicht wesentlich weiterführen, wollte man den Entschließungen des Bundestags stärkere rechtliche Verbindlichkeit gegenüber der Regierung zuerkennen, als ihnen bisher zukommt⁵⁵.

II. Erwägungen de lege ferenda

Zu zwei Punkten konnten die bisherigen Erwägungen noch keine Möglichkeiten zur Verstärkung bzw. Sicherung der Legislativbeteiligung aufzeigen: Zum einen war im zweiten Abschnitt die Gefahr erkannt worden, daß durch den Gebrauch von zustimmungsfreien Vertragsformen das Mitwirkungsrecht des Parlaments eingeschränkt werden kann⁵⁶; zum anderen war festzustellen, daß das Recht, darüber zu bestimmen, wann ein völkerrechtlicher Vertrag gekündigt werden solle, die Regierung zum alleinigen negativen Gesetzgeber im auswärtigen Bereich der Staatstätigkeit⁵⁷ macht. Es wird daher verschiedent-

⁵¹ Wie die von Baade, Parlament und Regierung, S. 182/183, geschilderte Verfassungspraxis in den USA erwiesen hat.

⁵² So Partsch, Parlament und Regierung, in: VVDStRL Heft 16, S. 111 LS 3.

⁵³ Hienstorfer, Auswärtige Gewalt, S. 142, mit konkreten Beispielen in FN 1, nennt an außenpolitischen Erklärungen des Parlaments Aufforderungen, Kundgebungen, Ersuchen, Appelle oder einfache Stellungnahmen, denen gemeinsam sei, daß sie dem Bundestag die Möglichkeit eröffneten, auf die zukünftigen Schritte der Regierung Einfluß zu nehmen.

⁵⁴ So wenn z. B. im Zusammenhang mit dem Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages vom 12. 8. 1970 im Bundestag verlangt wurde, daß zugleich eine „befriedigende Regelung der Berlin Frage“ getroffen werden müsse.

⁵⁵ Dazu, ob und inwieweit gegenwärtig einfachen Parlamentsbeschlüssen rechtliche Wirksamkeit zugemessen wird, vgl. oben 1. Abschn. A. FN. 164 und 165.

⁵⁶ Siehe oben 2. Abschn. B. II. 2.

⁵⁷ Siehe oben 2. Abschn. B. III. 3.

lich de lege ferenda eine Unterwerfung *weiterer* oder generell aller *Vertragstypen* unter den Zustimmungszwang sowie die Ausdehnung des *Zustimmungszwanges* auch auf die *Kündigung* vorgeschlagen⁵⁸.

Wiederholt wird dabei auf das Beispiel einer Neugestaltung der Vertragskompetenz hingewiesen⁵⁹, wie sie 1953 in den Niederlanden verwirklicht worden ist, und die Übernahme entsprechender Regelungen bei einer umfassenden Änderung des Grundgesetzes befürwortet⁶⁰.

Art. 60 Abs. 2 Niederl. Verfassung macht generell die Ratifizierung, Art. 60 d Abs. 2 die Vertragskündigung von der Zustimmung beider Häuser des Parlaments abhängig. Die Regelung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG wird umgekehrt, wenn Art. 60 b Niederl. Verfassung vier einzelne Vertragskategorien aufzählt, die einer Zustimmung nicht bedürfen. Art. 60 a Abs. 1 Niederl. Verfassung schließlich sieht ein vereinfachtes Verfahren der Zustimmung vor: Diese wird als erteilt angesehen, wenn die parlamentarischen Gremien nicht innerhalb von 30 Tagen nach Vorlage des Vertrages bzw. nach Mitteilung der Kündigungsabsicht die Behandlung durch das Parlament beschließen⁶¹. Diese Verfahrensmöglichkeit ist notwendig, weil die reguläre Bearbeitung aller Verträge das Parlament überlasten würde.

Als einer der wesentlichen Vorteile der niederländischen Regelung wird die Abkehr von einer gegenständlichen Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Regierung beim Abschluß internationaler Verträge hervorgehoben; die Abgrenzungsversuche hätten sich nämlich als ungeeignet und unzulänglich erwiesen⁶². Gleichwohl kommt auch die Niederländische Verfassung nicht ohne eine Enumerierung von Ausnahmefällen aus; sie muß zur Bestimmung der Zustimmungsfreiheit doch wieder nach sachlichen Gesichtspunkten abgrenzen, die keineswegs eindeutig sind. Die Ausnahmefälle nehmen einen erheblichen Teil der Verträge vom Zustimmungserfordernis aus⁶³, u. z. im wesent-

⁵⁸ So z. B. *Partsch*, a.a.O., S. 111 LS 3; *Angerer*, Auswärtige Gewalt, S. 67.

⁵⁹ Vgl. hierzu die Darstellungen bei *van Panhuys*, in: *American Journal of International Law* 1953, S. 537 ff.; *Zimmermann*, in: *ZaöRV* 15, S. 164 ff., der auf S. 207 ff. den Text der die Auswärtige Gewalt betreffenden Verfassungsbestimmungen in holländischer und deutscher Sprache wiedergibt.

⁶⁰ So *Angerer*, a.a.O.; *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 99 ff.; teilweise befürwortend, insbes. die Möglichkeit stillschweigender Zustimmung, *Grewe*, Auswärtige Gewalt, in: *VVDStRL* Heft 12, S. 161; *Treviranus*, Außenpolitik, S. 65.

⁶¹ Eine vergleichbare Praxis besteht auch im Vereinigten Königreich, nämlich daß sich das Parlament in die Willensbildung zu völkerrechtlichen Verträgen einschalten *kann*, aber nach noch überwiegender Meinung nicht *muß*; vgl. dazu *Möller*, in: *DöV* 1963, S. 169.

⁶² So *Stüben*, Parlamentarische Kontrolle, S. 102.

⁶³ So *Zimmermann*, in: *ZaöRV* 15, S. 182.

lichen einen den „Verwaltungsabkommen“ nach Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG ähnlichen Bereich⁶⁴; insbesondere betreffen „kurzfristige Verträge ohne erhebliche finanzielle Belastung für den Staat“⁶⁵ gerade die Masse der Handels- und Zahlungsabkommen⁶⁶, deren Zustimmungsbefürftigkeit im deutschen Verfassungsbereich vielfach gefordert wird; über die Erheblichkeit von Verpflichtungen entscheidet dabei die Regierung selbständig⁶⁷. Schließlich gibt die Befreiung der sogenannten Eilverträge von dem Zustimmungserfordernis und die dabei getroffene komplizierte Kompromißregelung⁶⁸ Anlaß zur Skepsis; denn auf diesem Wege kann die Regierung in Fällen, in denen sie der parlamentarischen Zustimmung nicht sicher ist, Verträge der Vorlage an das Parlament entziehen⁶⁹.

Damit zeigt sich einerseits, daß eine generelle Ausdehnung des Zustimmungsrechts des Parlaments Abgrenzungsschwierigkeiten nicht verhindern kann, weil selbst die Durchführung eines stark vereinfachten Verfahrens vor dem Parlament bei allen Verträgen nicht möglich ist; andererseits ist auf diese Weise die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß die Regierung gerade bei Verträgen, deren parlamentarischer Durchgang Schwierigkeiten bereiten könnte, das Zustimmungserfordernis umginge. Auch das vereinfachte Verfahren zeigt nicht Vorzüge, die die Gefahr aufwiegen würden, daß das Parlament mangels Zwangs zur Behandlung der Verträge zu wenig Sorgfalt auf ihre Prüfung verwendete und der Regierung im Ergebnis noch stärker die alleinige Kompetenz und Verantwortung bezüglich internationaler Vereinbarungen überlasse⁷⁰. Der obige Vorschlag, verstärkte Befugnisse des Auswärtigen Ausschusses mit einer elastischen Regelung des Verfahrens vor dem Plenum zu kombinieren, erscheint demgegenüber geeigneter; denn die Arbeitslast, jeden der vorgelegten Verträge einmal

⁶⁴ Art. 60 b Abs. 1 a—c Niederländische Verfassung.

⁶⁵ Art. 60 b Abs. 1 c Niederländische Verfassung.

⁶⁶ So auch Zimmermann, a.a.O., S. 183; van Panhuys, in: American Journal of International Law 1953, S. 545/546. — Daß auch die niederländische Regelung das Ausweichen der Regierung auf nicht-völkerrechtliche Vertragsformen (vgl. oben 2. Abschn. B. II. 2. b)) nicht verhindern kann, bedarf keiner weiteren Erörterung.

⁶⁷ So Zimmermann, a.a.O., mit Nachweis.

⁶⁸ Art. 60 Abs. 1 d, Abs. 2 und 3 Niederländische Verfassung.

⁶⁹ van Panhuys, a.a.O., S. 546, weist auf Stimmen aus dem niederl. Parlament hin, der hier von einer „escape clause“ sprachen. Bedenken gegenüber der „dehnbaren Kompromißformel“ äußert auch Grewe, Auswärtige Gewalt, in: VVDStRL Heft 12, S. 161; ähnlich Angerer, Auswärtige Gewalt, S. 67, der mit Hilfe dieser Klausel eine Aushöhlung der Legislativrechte durch die Regierung für möglich hält.

⁷⁰ A. A. wohl Grewe, a.a.O., S. 161; Treviranus, a.a.O., S. 65; Angerer, a.a.O., S. 66/67.

eingehend bezüglich Inhalt und Auswirkung zu überprüfen, fällt auch nach der Niederländischen Verfassung an, u. z. in der Regel wohl ebenfalls für den Auswärtigen Ausschuß⁷¹. Daß der Vertrag zumindest einmal auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt und über ihn abgestimmt werden muß, bedeutet nur eine geringe Mehrbelastung des Parlaments⁷², hat aber den Vorzug, daß Abgeordnete und parlamentarische Gremien wenigstens einmal — nämlich bei der Vorbereitung zu der betreffenden Plenarsitzung — auf den Vertrag „gestoßen“ und Gelegenheit haben, Bedenken aufkommen zu lassen und vorzutragen.

Der Vergleich mit der niederländischen Regelung hilft also nicht weiter bei dem Bemühen, eine Möglichkeit dafür zu finden, daß das Parlament auch im Rahmen solcher Verträge ein gewisses Mitspracherecht erhielte, die jeder für sich gesehen in der Regel nicht allzu bedeutend sind und deren Vorlage an das Parlament die außenpolitische Beweglichkeit der Bundesrepublik hemmen könnte, die aber in ihrer Gesamtheit einen gewichtigen Teil der Pflege der auswärtigen Beziehungen einnehmen⁷³. Geeigneter erscheint der Vorschlag des Abgeordneten Arndt, das Parlament solle mit dem Erlaß von „Rahmengesetzen“ der Regierung konkrete Richtlinien geben, die die wesentlichen Begrenzungen, Schutzmaßnahmen und Bedingungen für den Abschluß von Waren- und Zahlungsabkommen im einzelnen festlegen würden⁷⁴. Die Verpflichtung der Regierung, sobald wie möglich derartige Vereinbarungen dem zuständigen Parlamentsausschuß zuzuleiten, würde der Legislative eine ständige Kontrolle darüber erlauben, ob die Regierung sich in dem vorgegebenen Rahmen hält. Sollte sie ihn einmal überschreiten, könnte das Parlament durch den Einsatz seiner

⁷¹ Der Auswärtige Ausschuß des niederl. Parlaments besitzt nämlich neben anderen Organen das Recht, auf parlamentarische Behandlung der Verträge anzutragen; vgl. *Zimmermann*, a.a.O., S. 179.

⁷² So nimmt z. B. der stenographische Bericht über die jeweils 2. u. 3. Beratung und Abstimmung zu drei Vertragsgesetzen in der Plenarsitzung des BT vom 13. 12. 1967 insgesamt nicht einmal eine ganze Druckseite ein (Verhandlungen des BT, Bd. 65, S. 7426 D bis 7427 C), während der Bericht über die ganze — 7½ Std. dauernde — Sitzung 72 Seiten füllt.

⁷³ Wie dies z. B. bei Waren- und Zahlungsabkommen der Fall ist.

⁷⁴ Siehe 2. Abschn. A. FN. 61. Auch der Abg. *Schneider* forderte, „durch Ausführungsgesetze zum Grundgesetz einfach das Recht derart fort(zu)entwickeln, daß es auch für diese Verträge rein technisch möglich sein müßte, in irgendeiner Form die Zustimmung des Parlaments für die Regierung herbeizuführen“. (Verhandlungen des BT, Bd. 3, S. 2092 C).

Wesentliche Ansätze zur Verwirklichung des im Text gemachten Vorschlags finden sich bereits im Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961 (BGBl. I S. 481). Zudem wird die wirtschaftliche Integration in Westeuropa den Rahmen für von der BRD selbständig abzuschließende Wirtschaftsabkommen immer weiter einengen oder zumindest den vertragsschließenden nationalen Organen gemeinschaftsrechtliche Bindungen auferlegen.

allgemeinen politischen Einflußmöglichkeiten sowie durch die Anrufung des Verfassungsgerichts wenigstens erreichen, daß die Regierung für die Zukunft nicht wieder dem gesetzlichen Rahmen widersprechende Vereinbarungen abschließt. Dabei ist daran zu erinnern, daß die hier behandelten Wirtschaftsabkommen ja kurzfristig sind, so daß ein gesetzwidriger Zustand zumindest nicht allzulange andauern würde.

Es bleibt somit allein in einem Punkt eine Verfassungsänderung zu fordern: Die innerstaatliche Wirksamkeit der einseitigen Vertragsbeendigung durch die Bundesregierung sollte davon abhängig gemacht werden, daß diese ihre Kündigungsabsicht dem Parlament mitgeteilt und dieses — möglicherweise in der oben vorgeschlagenen vereinfachten Verfahrensweise — durch Gesetzesbeschluß zugestimmt hat. Diese Mitwirkung des Parlaments würde weder die Handlungsfähigkeit der Regierung wesentlich beeinträchtigen noch eine zusätzliche Belastung für die Legislativorgane bedeuten; das ergibt sich daraus, daß in den bisherigen fünf Wahlperioden insgesamt nur in fünf Fällen eine Vertragskündigung von der Bundesregierung ausging.

Im übrigen ist die Ausgestaltung des Grundgesetzes im Blick auf die Kompetenz- und Verfahrensordnung im Bereich auswärtiger Angelegenheiten elastisch genug, um ohne Revision des Verfassungswortlauts eine Wiederherstellung des Gewaltengleichgewichts zwischen Regierung und Parlament zuzulassen. Es wäre ungut, könnte nur durch wiederholte Abänderung der Verfassung selbst den ihr innewohnenden Grundgedanken gegenüber neuen Entwicklungen im Verfassungsleben Rechnung getragen werden; denn es bestünde die Gefahr, daß mit jeder Grundgesetzänderung auch ein Stück von den Grundsätzen aufgegeben würde, die den Wandel der Einzelheiten überdauern sollen. Die Anpassung von Institutionen und Verfahrensweisen an den Wechsel der Gegebenheiten hat im freien Spiel der verschiedenen von der Verfassung vorgesehenen Kräfte zu erfolgen. Wenn das Parlament nicht von selbst danach strebt, sich die ihm von der Verfassung eingeräumte Stellung unter Ausschöpfung der sich bietenden rechtlichen und politischen Möglichkeiten zu erhalten, würden auch noch so weitgehende Verfassungsrechtsänderungen zu seinen Gunsten auf die Dauer nicht verhindern, daß die von Natur aus dynamischere Regierung sich immer wieder ein Übergewicht in der Ausübung Auswärtiger Gewalt, und damit bei der Wahrnehmung staatlicher Funktionen überhaupt verschaffen würde.

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert*: Probleme der Funktionenlehre. München 1970
Zit.: Funktionenlehre
- Anders, Georg*: Zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten. In: DöV 1963, S. 653 ff.
- Zur Problematik der Institution des politischen Beamten. In: DöV 1964, S. 109 ff.
- Angerer, Hermann*: Die Lehre von der Auswärtigen Gewalt in der BRD. Diss., München 1958
Zit.: Auswärtige Gewalt
- Anschütz, Gerhard*: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Kommentar, 14. Aufl., Berlin 1932, 1. Teil
- Anschütz, Gerhard und Richard Thoma* (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Tübingen, Bd. I 1930, Bd. II 1932
- Apel, Hans, Olaf Wrangel und Josef v. Ertl*: Das überforderte Parlament. Von einer Reform der Legislative hängt das Schicksal der Demokratie ab. In: Christ u. Welt 1969, Nr. 10 v. 7. 3. 69, S. 4
- Arndt, Claus*: Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten. In: DöV 1958, S. 604 ff.
- Arndt, Klaus Friedrich*: Parlamentarische Geschäftsautonomie und autonomes Parlamentsrecht. Berlin 1966
Zit.: Geschäftsordnungsautonomie
- Arnold, Rainer*: Das Rangverhältnis zwischen dem Recht der europäischen Gemeinschaften und dem innerdeutschen Recht. Diss., Würzburg 1968
Zit.: Rangverhältnis
- Aschauer, Stephan*: Die parlamentarische Kontrolle der Regierung. Diss., Bonn 1966
Zit.: Parlamentarische Kontrolle
- Auswärtiges Amt: Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A: Multilaterale Verträge. Bonn - Köln - Berlin 1955 ff.
- Baade, Hans W.*: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1962
Zit.: Parlament und Regierung
- Intertemporales Völkerrecht. In: JIR Bd. 7, S. 229 ff.
- Bachof, Otto*: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 1966
Zit.: Verfassungsrecht
- Backsmann, Horst*: Über die staatsrechtliche Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen. In: DVBl. 1956, S. 747 ff.

- Backsmann*, Horst: Über die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Änderung völkerrechtlicher Verträge. Ein Beitrag zur Lehre von der auswärtigen Gewalt. In: DVBl. 1956, S. 317 ff.
- Bagehot*, Walter: The English Constitution, 2. Aufl., Nachdruck London 1958
Zit.: Constitution
- Bank*, Bernhard: Die Stellung und Aufgabe der Rechnungshöfe im neuen deutschen Staatswesen. In: ZStW, Bd. 111 (1955), S. 512 ff.
- Bayer*, Hermann-Wilfried: Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem. Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach deutschem Recht. Köln - Berlin 1969
Zit.: Aufhebung
- Beer*, Manfred: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht. Diss., München 1960
Zit.: Staatsverträge
- Berber*, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I: Allgemeines Friedensrecht, München - Berlin 1960; Bd. II: Kriege, 2. Aufl., 1969; Bd. III: Streiterledigung, Kriegeverhütung, Integration, 1964
Zit.: Völkerrecht I—III
- Berg*, Wilfried: Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestags auf Ausschüsse. In: Der Staat 1970, S. 21 ff.
- Bergatt*, Hans-Joachim: Die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Diss., Heidelberg 1954
Zit.: Beteiligung
- Bernhardt*, Rudolf: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Köln und Berlin 1957
Zit.: Völkerrechtliche Verträge
- Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses. In: ZaöRV Bd. 18 (1958), S. 652 ff.
- Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neuen Rechtsprechung internationaler Gerichte. Köln - Berlin 1963
Zit.: Auslegung
- Interpretation and implied (tacit) modification of treaties. Comments on Arts. 27, 28, 29, 38 of the ILC's 1966 Drafts articles on the law of treaties. In: ZaöRV Bd. 27 (1967), S. 491 ff.
Zit.: Interpretation
- Bernholz*, Peter: Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Frankfurt a. M. 1966
Zit.: Internationale Wirtschaftsbeziehungen
- Besson*, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe. München 1970
Zit.: Außenpolitik
- Bettermann*, Karl: Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche Richter. In: Die Grundrechte (Bettermann-Nipperdey-Scheuner), Bd. III, Halbbd. 2, Berlin 1959, S. 523 ff.
Zit.: Unabhängigkeit der Gerichte

- BGH, Gutachten: Gutachterliche Stellungnahme des BGH vom 6.9.1953 zur Frage der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau. In: BGHZ Bd. 11, Anhang S. 34 ff.
- Binder, Gerhart: Deutschland seit 1945. Eine dokumentierte gesamtdeutsche Geschichte in der Zeit der Teilung. Stuttgart 1969
Zit.: Deutschland seit 1945
- Blix, Hans: Treaty-Making Power. London/ New York 1960
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gesetz u. gesetzgebende Gewalt. Berlin 1958
Zit.: Gesetz
- Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Berlin 1964
Zit.: Organisationsgewalt
- Boehmer, Gerhard: Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht. Köln - Berlin 1965
Zit.: Völkerrechtlicher Vertrag
- Bonner-Kommentar-Bearbeiter: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, mehrere Bearbeiter. Hamburg 1950 ff.
- Borchers, Klaus-Günther: Verträge von Staaten mit ausländischen Privatpersonen. Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 25, Heidelberg 1966
Zit.: Verträge
- Bornemann, Horst: Die auswärtige Gewalt und der Außenminister unter der Weimarer Verfassung und nach dem Bonner Grundgesetz. Diss., Köln 1953
Zit.: Außenminister
- Bothe, Michael: Zum Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Jan. 1963. In: ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 277 ff.
- Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik. Stuttgart und Düsseldorf 1955
Zit.: Auflösung
- Bräutigam, Hans-Otto: Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957. In: ZaöRV 20, S. 88 ff.
- Brix, Günter: Der Begriff der auswärtigen Gewalt unter besonderer Berücksichtigung der Charta der Vereinigten Nationen. Diss., Erlangen 1952
Zit.: Auswärtige Gewalt
- Bültmann, Elmar: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz. Diss., Köln 1968
Zit.: Abschluß
- Bürgel, Heinrich: Bundestag und Exekutivgewalt. Eine Betrachtung über die Arbeit des Deutschen Bundestages unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilungslehre. In: DVBl. 1967, S. 873 ff.
- Bundesminister der Justiz (Hrsg.): Die Bundesgesetzgebung während der 1., 2., 3. und 4. Wahlperiode. Köln, Beilagen zum BAnz. vom 22. 8. 1953, vom 22. 8. 1957, vom 21. 9. 1962 und vom 22. 9. 1966
- Fundstellennachweis B — Völkerrechtliche Vereinbarungen, abgeschlossen am 31. 12. 1969. Beilage zum BGBI. II Nr. Z 1998 A

- Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Dokumente zur Deutschlandpolitik. Frankfurt/M. - Berlin 1961 ff.
- Bundesrat (Hrsg.): Handbuch des Bundesrats. Darmstadt 1969
- Camp, George: Die organisatorische Trennung der Gewalten in der römischen Kurie. Diss., Zürich 1926
Zit.: Römische Kurie
- Clauder, Arnulf: Die Grundlegung des Gemeinschaftsrechts in der deutschen Verfassung. In: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, S. 21 ff.
- Dahm, Georg: Völkerrecht Bd. I Stuttgart 1958, Bd. II, III 1961
Zit.: Völkerrecht I—III
- Deutsches Recht. Eine Einführung. 2. Aufl., Stuttgart 1963
- Daube, Wolfgang: Form und Wirkung der Zustimmung des Parlaments zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz. Diss., Köln 1956
Zit.: Zustimmung
- Diehl, Wolfram: Die Mitwirkung des Parlaments bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge. Diss., Mainz 1967
Zit.: Kündigung
- Doehring, Karl: Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht. Köln - Berlin 1963
Zit.: Fremdenrecht
- Drath, Martin: Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht. In: Faktoren der Machtbildung, Berlin 1952, S. 99 ff.
Zit.: Gewaltenteilung
- Dreher, Eduard: Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit. In: NJW 1951, S. 377 ff.
- Ehmke, Horst: Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung. In: AöR Bd. 79 (1953/4), S. 385 ff.
- Referat zum 45. DJT. In: Verhandlungen des 45. DJT, 1965, Bd. II., S. E 7 ff.
Zit.: Referat
- Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1963
Zit.: Regierungssystem
- Vier Thesen über Parlamentsreform. Vortrag vom 23. 2. 1969 im Zweiten Deutschen Fernsehen. Nach: Gewerkschaftl. Monatshefte 1969, S. 193 ff.
- Ellwein, Thomas, Axel Görlitz und Andreas Schröder: Parlament und Verwaltung. 1. Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle. Stuttgart 1967
Zit.: Parlament und Verwaltung
- Eltzbacher, Paul: Die Presse als Werkzeug der auswärtigen Politik. Jena 1918
Zit.: Presse als Werkzeug
- Erler, Georg: Internationale Finanz- und Wirtschaftshilfe als politisches und völkerrechtliches Problem. In: Festschr. f. Herbert Kraus, Kitzingen 1954, T. 1, S. 31 ff.
Zit.: Finanzhilfe, in: Festschr. f. Kraus

- Erler, Georg*: Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts. Göttingen 1956
Zit.: Wirtschaftsrecht
- Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. In: VVDStRL Heft 18, S. 7 ff.
Zit.: Staatengemeinschaften
- Eschenburg, Theodor*: Staat und Gesellschaft in Deutschland. Stuttgart 1956
Zit.: Staat und Gesellschaft
- Féaux de la Croix*: Die Junktim-Klausel bei Enteignung durch völkerrechtliche Verträge. In: NJW 1964, S. 386 f.
- Fenwick, Charles G.*: International Law. 4. Aufl., New York 1965
- F. K.*: Der Kehler Hafenvertrag. Glosse in: AöR 77, S. 373 ff.
- Feuchte, Paul*: Das demokratische Prinzip und die Rechtsprechung in Verfassungssachen. In: DöV 1964, S. 433 ff.
- Finer, Hermann*: Der moderne Staat. Übersetzt von Landshut. Stuttgart und Düsseldorf 1957
Zit.: Moderner Staat
- Fleiner, Fritz*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. (Neudruck Aalen 1963)
Zit.: Institutionen
- Fleischhauer, Carl-August*: Die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bei der Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt, der Staatsleitung und der polit. Parteien. Diss., Heidelberg 1960
Zit.: Sachliche Zuständigkeit
- Forsthoff, Ernst*: Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: DöV 1956, S. 513 ff.
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band: Allgemeiner Teil. 9. Aufl., München und Berlin 1966
Zit.: Verwaltungsrecht
- Stichwort: „Gewaltenteilung“ in: Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann. Stuttgart - Berlin 1966, Sp. 655—660
Zit.: Gewaltenteilung
- Forsyth, Murray*: Das Parlament der Europäischen Gemeinschaft. Übersetzt von Erika Feldmann. Köln 1964
Zit.: Das Parlament
- Foster, Charles R. und George K. Romoser*: Parliamentary reform in Western Germany. In: Parliamentary affairs Bd. 21, S. 69 ff.
- Friauf, Karl Heinrich*: Zur Problematik rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften. In: DVBl. 1964, S. 783
- Friedrich, Carl J.*: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin u. a. 1953
Zit.: Verfassungsstaat
- Friesenhalm, Ernst*: Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht nach dem Bonner Grundgesetz. In: Deutsche Verwaltung 1948/1949, S. 478 ff.
- Friesenhahn, Ernst*: Parlament und Regierung im modernen Staat. In: VVDStRL Heft 16 (1958), S. 9 ff.
Zit.: Parlament und Regierung

- Frowein, Jochen*: Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandsockel. In: *ZaöRV* Bd. 25, S. 1 ff.
- Fuchs, Arthur*: Wesen und Wirken der Kontrolle. Tübingen 1966
 Zit.: Kontrolle
- Geck, Wilhelm Karl*: Der Anspruch des Staatsbürgers auf Schutz gegenüber dem Ausland nach deutschem Recht. In: *ZaöRV* 17, S. 476 ff.
- Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge. Zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt. Köln - Berlin 1963
 Zit.: Verfassungswidrige Verträge
- Geiger, Martin*: Die de facto Anerkennung neuer Staaten. Diss., München 1965
 Zit.: De facto Anerkennung
- Giese, Friedrich*: Besprechung des Kommentars von v. Mangoldt-Klein zum Bonner Grundgesetz. In: *AöR* Bd. 80, S. 490 ff.
- Giese, Friedrich und Egon Schunck*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Erläutert von Friedrich Giese, 5. Aufl., neu bearbeitet von Egon Schunck, Frankfurt a. M. 1960
- Giese, Heinz Ewald*: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern. Diss., Bonn 1961
 Zit.: Staatsverträge
- Glaesner, Hans*: Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis. In: *DöV* 1959, S. 653 ff.
- Glum, Friedrich*: Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1965
 Zit.: Struktur
- Gregoire, Marcel*: Sur l'efficience du régime parlementaire. In: *Aspects du Régime Parlementaire Belge*, S. 45 ff.
 Zit.: L'efficience
- Grewe, Wilhelm*: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik. In: *VVDStRL* Heft 12, S. 129 ff., Berlin 1954
 Zit.: Auswärtige Gewalt
- Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit. Stuttgart 1960
 Zit.: Deutsche Außenpolitik
- Griffith, Ernest S.*: Congress — its contemporary role. 2. Aufl., New York 1956
 Zit.: Congress
- Grosse*: Pakte — Fronten — Unionen 1958. Beilage zum Bulletin des BPA vom 10. 9. 1965
- Grützner*: Der Auslieferungsverkehr der Bundesrepublik mit dem Ausland im Jahre 1968. In: Beilage Nr. 26/69 zum Anz. Nr. 296 vom 5. 11. 1969
- Guggenheim, Paul*: Lehrbuch des Völkerrechts. Unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis. Bd. I Basel 1948; Bd. II 1951
 Zit.: Völkerrecht I—II
- Gustav-Stresemann-Institut e. V. (Hrsg.): Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration. Bergisch Gladbach 1969

- Gwyn, William B.*: The Meaning of the Separation of Powers. An analysis of the doctrine from its origin to the adoption of the United States Constitution. New Orleans - The Hague 1965
Zit.: Separation of Powers
- Haas, Diether*: Abschluß u. Ratifikation internationaler Verträge. In: AöR 78 (1952/3), S. 381 ff.
Zit.: Abschluß
- Hacker, Jens*: Der „Anspruch“ der DDR auf völkerrechtliche Anerkennung. In: Recht in Ost und West 1968, S. 37 ff.
- Haenel, Albert*: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn. In: Studien zum Deutschen Staatsrecht Bd. 2, S. 99 ff. Leipzig 1888
Zit.: Das Gesetz
- Deutsches Staatsrecht, Bd. 1: Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt. Leipzig 1892
Zit.: Staatsrecht I
- Härle, Elfried*: Die völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik. Ein Beitrag zu Art. 59 Abs. 2, S. 2 des Grundgesetzes. In: JIR 12, S. 93 ff.
Zit.: Verwaltungsabkommen
- Härtig*: Zur Stellung der Rechnungshöfe. In: DVBl. 1955, S. 173 ff.
- Hahn, Hugo J.*: Über die Gewaltenteilung in der Wertwelt des Grundgesetzes. In: JöR (NF) Bd. 14, S. 15 ff.
Zit.: Wertwelt
- Hahnenfeld, Günter*: Wehrverfassungsrecht. Hamburg - Berlin 1965
- Hamann, Andreas*: Das Grundgesetz. 2. Aufl., Neuwied - Berlin 1961
- Hamann - Lenz*: 3. Aufl. des Kommentars von Andreas Hamann, bearbeitet von Andreas Hamann jun. und Helmut Lenz. Neuwied - Berlin 1970
- Harvard Research in International Law: Draft Convention on the Law of treaties. In: American Journal of International Law 1935, S. 739 ff.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Hrsg. von Johannes Hoffmeister, 4. Aufl., Hamburg 1955
Zit.: Philosophie des Rechts
- Heidelberg, Franz C.*: Das Europäische Parlament. Baden-Baden u. a. 1959
- Heising, Klaus*: Die Gewaltenteilung nach dem Bonner Grundgesetz und nach dem Vertrag zur Gründung der EWG. Diss., Münster 1969
Zit.: Gewaltenteilung
- Hermens, Ferdinand A.*: Verfassungslehre, 2. Aufl., Köln - Opladen 1968
- Verfassungspolitischer Neubeginn? In: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd. 1967 Nr. 1. Köln-Opladen 1967
- Herrenchiemsee*: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948. München 1948
- Hesse, Konrad*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Karlsruhe 1969
Zit.: Grundzüge

- Heß, Günter*: Das Verordnungsrecht nach dem Vertrag über die Montanunion. Diss., Köln 1962
Zit.: Montanunion
- Heydte, Friedrich August Freiherr von der*: Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt. In: DöV 1953, S. 585 ff.
- *Völkerrecht. Ein Lehrbuch. Bd. I Köln 1958; Bd. II Köln - Berlin 1960*
Zit.: Völkerrecht I—II
- Hienstorfer, Erik*: Die Auswärtige Gewalt des Deutschen Bundestages. Diss., Marburg 1968
Zit.: Auswärtige Gewalt
- Hinkamp, Klaus*: Analyse und Strukturwandel von Bundeslegislative und Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung. Diss., Köln 1966
Zit.: Strukturwandel
- Hippel, Ernst von*: Gewaltenteilung im modernen Staat. Koblenz 1948
Zit.: Gewaltenteilung
- Hoog, Günter*: Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960. Frankfurt/M. - Berlin 1961
Zit.: Seerechtskonferenzen
- Huber, Ernst Rudolf*: Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung. In: Festschr. f. Nikisch, Tübingen 1958, S. 331 ff.
Zit.: Rechnungsprüfung
- Hübner, Emil, Heinrich Oberreuter und Heinz Rausch (Hrsg.)*: Der Bundestag von innen gesehen. 24 Beiträge. München 1969
- Husen, Paul van*: Gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit justizfreie Regierungsakte? In: DVBl. 1953, S. 70 ff.
- Imboden, Max*: Die Staatsformen. Basel 1959
- *Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung. Berlin 1959*
Zit.: Montesquieu
- *Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit. In: Gedanke und Gestalt des demokratischen Rechtsstaats. Wien 1965, S. 37 ff.*
Zit.: Gewaltentrennung als Grundproblem
- Ipsen, Hans Peter*: Hamburgs Verfassung und Verwaltung. Hamburg 1956
Zit.: Hamburgs Verfassung
- *Buchbesprechung zu: Peter Badura, Das Verwaltungsmonopol. In: DVBl. 1964, S. 407*
- *Außenwirtschaft und Außenpolitik. Rechtsgutachten zum Rhodesien-Embargo. Stuttgart u. a. 1967*
Zit.: Außenwirtschaft
- Irrgang, Klaus*: Die Rechtsnatur der Deutschen Bundesbank. Diss., Köln 1969
Zit.: Rechtsnatur
- Isensee, Josef*: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Berlin 1968
Zit.: Subsidiaritätsprinzip

- Jahrreiß, Hermann*: Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung. In: Festschr. f. Nawiaskey, München 1956, S. 119 ff.
 Zit.: Akte des Herrschens
- Jekewitz, Jürgen*: Organisation u. Funktion der Verwaltung des Dt. Bundestags. Ein Beitrag zur Diskussion um die parlamentarischen Hilfsdienste. In: DVBl. 1969, 13, S. 513 ff.
- Jellinek, Georg*: Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Freiburg 1887
 Zit.: Gesetz und Verordnung
- *Allgemeine Staatslehre*. 3. Aufl., bearb. von Walter Jellinek 1914 (4. Neu-
 druck 1922)
 Zit.: Staatslehre
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. Tübingen 1961
 Zit.: Gesetz
- Jordan, Klaus Eckart*: das parlamentarische Untersuchungsverfahren in den ersten drei Legislaturperioden des Deutschen Bundestages. Diss., Tübingen 1964
 Zit.: Untersuchungsverfahren
- Kägi, Oskar Werner*: Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre. Zürich 1937
 Zit.: Entstehung des Gewaltenteilungsprinzips
- Kaiser, Herrmann Diedrich*: Die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge der BRD gem. Art. 59 Abs. 2, S. 1 GG. Diss., Münster 1964
 Zit.: Bedeutung der Beteiligung
- Kaufmann, Erich*: Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika. Leipzig 1908
 Zit.: Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt
- *Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge*. In: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 445 ff. München 1955
 Zit.: Normenkontrollverfahren, in: Festschr. f. W. Jellinek
- *Die These von den zwei „Teilstaaten“ oder „Teilvölkern“*. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1955, S. 17 ff.
 Zit.: Die These
- Kelsen, Hans*: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925
 Zit.: Staatslehre
- Kersten, Hans Christian*: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt unter Zustimmungsvorbehalten. Diss., Tübingen 1964
 Zit.: Die Übertragung
- Kessel, Wolfgang und Peter Schindler*: Parlamentsreform. Kritik am Bundestag und Modellvorstellungen zur Parlamentsreform in der wissenschaftlichen Literatur. Bonn 1969
 Zit.: Parlamentsreform

- Kimminich, Otto*: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. In: VVDStRL Heft 25, S. 2 ff.
- Kipp, Heinrich*: Die Rechtsfolgen verfassungswidriger Gesetze. In: Gegenwartsprobleme des Rechts, Bd. 1 (1950) S. 85 ff.
Zit.: Verfassungswidrige Gesetze
- Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament. In: DöV 1957, S. 513—521
- Klein, Friedrich*: Tragweite der Generalklausel in Art. 19 IV des Bonner Grundgesetzes. In: VVDStRL Heft 8 (1950), S. 67 ff.
Zit.: Generalklausel
- Bericht und Referat. In: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt a. M., 1952, S. 7 ff.; 79 ff.
- Kriegsausbruch und Staatsverträge. In: JIR Bd. 3, S. 26 ff.
Zit.: Kriegsausbruch
- Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen (zur Entscheidung des BVerwG 12, S. 16). In: JuS 1964, S. 181 ff.
- Klein, Friedrich, Barbey, Günther*: Bundesverfassungsgericht und Rückwirkung von Gesetzen. In: Institut FSt Heft 72, Bonn 1964
- Kleinrahm*: Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente. In: AöR Bd. 79, S. 137 ff.
- Klepsch, Egon, Günther Müller und Rudolf Wildenmann*: Die Bundestagswahl 1965. München - Wien 1965
- Kluxen, Kurt*: Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung. In: Festschr. f. Gerhard Kallen, Bonn 1957, S. 219 ff.
Zit.: Herkunft
- (Hrsg.): Parlamentarismus. Köln 1967
- Knöpfle, Franz*: Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik des Regierungschefs. In: DVBl. 1965, S. 857 ff., 925 ff.
- Das Amt des Bundespräsidenten in der Bundesrepublik Deutschland. In: DVBl. 1966, S. 713 ff.
- Kölbl, Josef*: Auslandsbeziehungen der Länder? In: DöV 1965, S. 145 ff.
- Bundesstaat und Festlandsockel. In: DöV 1964, S. 217 ff.
- Köttgen, Arnold*: Die Organisationsgewalt. In: VVDStRL Heft 16, S. 154 ff.
- Der Konkordatsprozeß: Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz, Bd. VII, Tlbd. 1—4, 1957
- Kopf, Hermann*: Das Parlament und die auswärtige Politik. In: Außenpolitik 1967, S. 306—312
- Kraske, Erich und Wilhelm Nöldeke*: Handbuch des Auswärtigen Dienstes. Von Erich Kraske, völlig umgearbeitet von Wilhelm Nöldeke. Tübingen 1957
Zit.: Auswärtiger Dienst
- Kraus, Herbert*: Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz. Göttingen 1950
Zit.: Auswärtige Stellung
- Der deutsche Richter und das Völkerrecht. In: Festschr. f. Laun, 1953, S. 223 GG
Zit.: Richter und Völkerrecht

- Kross, Johann: Die auswärtigen Angelegenheiten nach dem Bonner Grundgesetz. Diss., Würzburg 1953
 Zit.: Auswärtige Angelegenheiten
- Kreile, Reinhold: Außenpolitik und Staatsgerichtsbarkeit. Diss., Darmstadt 1956
 Zit.: Staatsgerichtsbarkeit
- Krüger, Herbert: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Hamburg 1956
 Zit.: BRD und DDR
- Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1964
 Zit.: Staatslehre
- Verfassungslehre. In: Die Verwaltung Bd. 1, Heft 3
- Krüger, Hildegard: Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz? In: ZStW 106, S. 700 ff.
- Die Beziehungen des parlamentarischen Gesetzgebers zur exekutivischen Verordnung. In: DVBl. 1967, S. 929 ff.
- Küchenhoff, Erich: Mißtrauensantrag und Vertrauensfrage-Ersuchen. In: DöV 1967, S. 116 ff.
- Küchenhoff, Günther und Erich: Allgemeine Staatslehre. 6. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1967
 Zit.: Staatslehre
- Küster, Otto: Das Gewaltenproblem im modernen Staat. In: AöR Bd. 75, S. 397 ff.
- Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1—4. 5. Aufl., Tübingen 1911 (Neudruck Aalen 1964)
 Zit.: Reichsstaatsrecht
- Ladenburger, Clemens: Die Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen. Diss., Tübingen 1966
 Zit.: Prüfungszuständigkeit
- Laferrière, Julien: Manuel de droit constitutionnel. Paris 1947
 Zit.: Manuel
- Laidig, Helmut: Gesetzesvertretende Verordnung und prinzipielle Trennung zwischen exekutiver und legislativer Gewalt nach dem Grundgesetz. Diss., Freiburg i. Br. 1968
 Zit.: Gesetzesvertretende Verordnung
- Lange, Bernd-Peter: Verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit Rechnungsprüfung und Rechnungshof. Diss., Bonn 1967.
 Zit.: Rechnungsprüfung und Rechnungshof
- Langner, Georg und Wilhelm Wengler: Die Rechtsnatur der Bekanntmachung über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge für den Staatsbürger. In: NJW 1962, S. 228 ff. und 231 ff.
- Lauer, Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Tübingen 1968
 Zit.: Verfassungsgerichtsbarkeit
- League of Nations: Report of the Committee appointed to consider the Question of Ratification and Signature of Conventions concluded under the Auspices of the League of Nations, Doc. A. 10.1930.V.

- Lechner*, Hans: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. 2. Aufl., München 1967
- Lechner*, Hans - Hülshoff: Parlament und Regierung. Textsammlung mit Anmerkungen. München und Berlin 1958
- Leibholz*, Gerhard: Die Kontrollfunktion des Parlaments. In: Macht und Ohnmacht der Parlamente. Stuttgart 1965
Zit.: Kontrollfunktion
- Leibholz*, Gerhard und Reinhard *Rupperecht*: Bundesverfassungsgerichtsgesetz — Rechtsprechungskommentar. Köln - Marienburg 1968
- Leisner*, Walter: Grundrechte und Privatrecht. München 1960
Zit.: Grundrechte
- La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri. In: Rivista Trimestale di diritto pubblico 1960, S. 342 ff.
Zit.: Funzione governativa
- A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République Fédérale d'Allemagne. In: Annuaire Français de Droit International Bd. 6 (1960), S. 291 ff.
- Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus. Vertikale und horizontale Gewaltenteilung. In: DöV 1968, S. 389 ff.
- Regierung als Macht kombinierten Ermessens. Zur Theorie der Exekutivgewalt. In: JZ 1968, S. 727 ff.
- Imperium in fieri. Zur Evolutionsgebundenheit des öffentlichen Rechts. In: Der Staat. Bd. 8 (1969), S. 273 ff.
Zit.: Imperium in fieri
- Die quantitative Gewaltenteilung — Für ein neues Verständnis der Trennung der Gewalten. In: DöV 1969, S. 405 ff.
- Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat. Berlin 1966
Zit.: Öffentlichkeitsarbeit
- Lerche*, Peter: Übermaß und Verfassungsrecht. Köln u. a. 1961
Zit.: Übermaß
- Lettow*, Erich: Die völkerrechtliche Bindung nicht ratifizierter Verträge. Diss., Bonn 1955
Zit.: Bindung
- Liedtke*, Helmut: Der Begriff „Richtlinien der Politik“ im Sinne des Art. 65 des Bonner Grundgesetzes. Diss., Münster 1962
Zit.: Richtlinien
- Locke*, John: Two Treatises of Government 1679/1689. In der Ausgabe von Peter Laslet, Cambridge 1960
Zit.: Two Treatises
- Loening*, Hellmuth: Regierungsakt und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: DVBl. 1951, S. 233 ff.
- Lörcher*, Gino: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach dem Recht der drei europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG (Beitrag zur Rechtsstellung organisierter Staatenverbindungen). Bonn 1965
Zit.: Verträge der EGKS, EWG und EAG
- Loewenberg*, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der BRD. Mit einer Bibliographie des Schrifttums zum Deutschen Bundestag zusammengestellt v. Heinz Matthes u. Peter Schindler. Tübingen 1969
Zit.: Parlamentarismus

- Loewenstein, Karl*: Kritische Betrachtungen zur Verfassungsänderung vom 27. 3. 1954. In: *DöV* 1954, S. 385 ff.
- Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959
Zit.: Verfassungsrecht der USA
- Verfassungslehre. 2. Aufl., Tübingen 1969
- Lohmann, Albrecht*: Das auswärtige Amt. Frankfurt/M. 1966
- Lutter, Harald*: „Oder-Neiße-Friedensgrenze“. Zum Verständnis völkerrechtlicher Fragen in der sog. DDR. Diss., Mainz 1966
Zit.: „Oder-Neiße-Friedensgrenze“
- Mangoldt, Hermann von*: Die Grundrechte. In: *DöV* 1949, S. 261 ff.
- Das Verhältnis von Regierung und Parlament. In: Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London, 1950, S. 819 ff.
Zit.: Verhältnis
- Das Bonner Grundgesetz. 1. Aufl., Berlin und Frankfurt a. M. 1953
Zit.: 1. Aufl.
- Mangoldt, Hermann von und Friedrich Klein*: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2., neu bearbeitete und vermehrte Auflage, Teillieferungen 1955—1964, Berlin - Frankfurt/M.
- Matz, Werner*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und Besatzungsstatut. Stuttgart und Köln 1949
Zit.: Grundgesetz und Besatzungsstatut
- Maunz, Theodor*: Grundgesetz und Landesrecht. In: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, hrsg. von Johann Mang, Theodor Maunz, Franz Mayer und Klaus Obermayer, 3. Aufl., München 1968
Zit.: Grundgesetz und Landesrecht
- Deutsches Staatsrecht. 16. Aufl., München 1968
Zit.: Staatsrecht
- Maunz - Dürig - Herzog*: Grundgesetz. Kommentar von Theodor Maunz, Günter Dürig und Roman Herzog. Loseblattausgabe, Lieferung 1—10, München 1969
Zit.: M - D - H
- Maunz - Sigloch - Schmidt-Bleibtreu - Klein*: Kommentar zum BVerfGG. Loseblattausgabe. München - Berlin
- Mayer, Franz*: Bayerische Verfassung. In: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, hrsg. von Johann Mang, Theodor Maunz, Franz Mayer und Klaus Obermayer, 3. Aufl., München 1968
Zit.: Bayerische Verfassung
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht I. 3. Aufl., München und Leipzig 1924
- Meibom, Hanspeter von*: Die Rechtsetzung durch Organe der Europäischen Gemeinschaften. In: *BB* 1959, 127 ff.
- Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt. In: *NJW* 1968, S. 1607 ff.
- Menzel, Eberhard*: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts. In: *AöR* 79 (1953/1954), S. 326 ff.

- Menzel, Eberhard*: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik. In: VVDStRL Heft 12, S. 179 ff., Berlin 1954
 Zit.: Auswärtige Gewalt
- *Völkerrecht. Ein Studienbuch*. München und Berlin 1962
- Merkel, Adolf*: Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff. In: Wiener staatswissenschaftliche Studien Bd. 15 (1923), Heft 2
 Zit.: Rechtskraft
- *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus*. In: Festschr. f. Kelsen, Wien 1931, S. 252 ff.
 Zit.: Prolegomena
- Merk, Wilhelm*: Kann der Bundestag der Bundesregierung Weisungen erteilen? In: ZStW Bd. 114 (1958), S. 705 ff.
- Meyer-Lindenberg, Hermann*: Zum Begriff der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. In: Festschrift für H. Jahrreiß zum 70. Geburtstag, Köln - Berlin - Bonn - München 1964, S. 269 ff.
 Zit.: Begriff der Verträge, in: Festschr. f. H. Jahrreiß
- Meyer-Arndt, Lüder*: Rechtsfragen der Grundgesetzänderung. In: AöR 82, S. 275 ff.
- Möller, Alex*: Währung und Außenpolitik. Gedanken zu einer währungspolitisch orientierten Außenpolitik. Stuttgart 1963
 Zit.: Währung und Außenpolitik
- Möller, Franz*: Die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluß von Staatsverträgen, insbesondere ihre parlamentarische Behandlung in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und Frankreich. In: DöV 1963, S. 168 ff.
- Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de la Brede de Montesquieu*: De l'esprit des lois. Deutsche Übersetzung von Ernst Forsthoff, 2. Bde., Tübingen 1951
 Zit.: Vom Geist der Gesetze
- Morand, Charles-Albert*: La législation dans les communautés européennes. Paris 1968; Bibliothèque de Droit International, Bd. 49
 Zit.: Législation
- Mosler, Hermann*: Wirtschaftskonzessionen bei Änderungen der Staatshoheit. Stuttgart 1948
 Zit.: Wirtschaftskonzessionen
- *Kulturabkommen des Bundesstaats. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten*. In: ZaöRV 16, S. 1 ff.
- *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. In: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen, Carl Bilfinger zum 75. Geb., 1954, S. 243 ff.
 Zit.: Auswärtige Gewalt, in: Festschr. f. Bilfinger
- *Kulturabkommen des Bundesstaats. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten*. In: ZaöRV Bd. 16 (1955/56), S. 1 ff.
- *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte (Vortrag)*. Karlsruhe 1957
 Zit.: Das Völkerrecht

- Mosler, Hermann und Karl Doebling*: Die Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Köln - Berlin 1963
Zit.: Beendigung des Kriegszustands
- Mühlenhöver, Josef*: Die Auswärtigen Verträge der Bundesrepublik. In: Die Bundesgesetzgebung während der 1. Wahlperiode des Deutschen Bundestags, 1949/1953. Köln 1953, S. 24 ff.
- Müller, Gebhard*: Ansprache bei der Amtseinführung am 13. 2. 1959. In: Das Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe 1963
- Münch, Ingo von*: Völkerrechtsfragen der Antarktis. In: Archiv des Völkerrechts, Bd. 7 1958 (1959), S. 225 ff.
- Nawiasky, Hans*: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart und Köln, 1950
Zit.: Grundgedanken
- Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher*: Die Verfassung des Freistaates Bayern. Loseblattausgabe, München, 1967
- Obermayer, Klaus*: Der gerichtsfreie Hoheitsakt und die verwaltungsgerichtliche Generalklausel. In: BayVBl. 1955, S. 129 ff., 173 ff.
- Allgemeines Verwaltungsrecht. In: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern; hrsg. von Johann Mang, Theodor Maunz, Franz Mayer und Klaus Obermayer, 3. Aufl., München 1969, S. 118 ff.
Zit.: Verwaltungsrecht
- Kommunalrecht. In: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern; hrsg. von Johann Mang, Theodor Maunz, Franz Mayer und Klaus Obermayer, 3. Aufl., München 1969
Zit.: Kommunalrecht
- Obermeier, Max*: Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz, insbesondere ihre Zulässigkeit und Rechtsnatur. Diss., München 1965
Zit.: Parlamentsbeschlüsse
- Odwald, Jens*: Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der BRD Berlin. 1967
Zit.: Parlamentarischer Hilfsdienst
- Oppenheim - Lauterpacht*: International Law. A Treatise. Bd. I: Peace, 8. Aufl., London. Bd. II: Disputes, War and Neutrality, 7. Aufl.
- Palandt - Bearbeiter*: Bürgerliches Gesetzbuch. 29. Aufl., München 1970
- Panhuyjs, Jonkheer H. F. van*: The Netherlands Constitution and International Law. In: American Journal of International Law 1953, S. 537 ff.
- Parlamentarischer Rat: Steographischer Bericht, Bd. I—VI. Bonn 1948/1949
- Parlamentarischer Rat - Grundsatzausschuß: Verhandlungen des Parlamentarischen Rats, Ausschuß für Grundsatzfragen, Stenographischer Bericht, Bd. I—III, Bonn 1948/1949
- Partsch, Karl Josef*: Parlament und Regierung im modernen Staat. In: VVDStRL Heft 16, S. 74 ff.
- Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre. Bericht. Karlsruhe 1964
Zit.: Anwendung

- Paterok*: Die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten durch den Präsidenten des Bundesrats, Art. 57 Grundgesetz. Diss., München 1966
 Zit.: Wahrnehmung der Befugnisse
- Peters*, Hans: Entwicklungstendenzen der Demokratie in Deutschland seit 1949. In: Festschr. f. Giacometti, Zürich 1953, S. 229 ff.
 Zit.: Entwicklungstendenzen
- Die Gewaltentrennung in moderner Sicht. Köln und Opladen 1954. Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 25
 Zit.: Gewaltentrennung
- Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung. Bearbeitet von Jürgen Salzwedel und Günter Erbel, Berlin - Heidelberg - New York 1969
 Zit.: Grundfragen
- Petzold*, Herbert: Die Gewaltenteilung in den europäischen Gemeinschaften. Studien zum internationalen Wirtschafts- und Atomenergierecht Heft 26, Göttingen 1966
 Zit.: Gewaltenteilung
- Peucker*, Herbert: Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle. Göttingen 1952
 Zit.: Finanzkontrolle
- Pigorsch*, Wolfgang: Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland. Eine Studie zu den Art. 25, 59 u. 79 des Grundgesetzes. Hamburg 1959
 Zit.: Einordnung — Völkerrechtliche Normen
- Platz*, Klaus und Gino Lörcher: Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1962. In: ZaöRV 24, S. 637 ff.
- Plischke*, Elmar: Conduct of American Diplomacy. 1950
 Zit.: American Diplomacy
- Plog*, Ernst, Alexander Wiedow und Gerhard Beck: Kommentar zum Bundesbeamten-gesetz, Loseblattaussgabe 2. Aufl., Lieferungen ab 1965
- Puhl*, Friedrich Karl: Die staatsrechtlichen Voraussetzungen der Ratifikationserklärung des Bundespräsidenten. Diss., Köln 1953
 Zit.: Ratifikationserklärung
- Rabe*, Hans Jürgen: Die Befugnisse des Rates und der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Erlass von Verordnungen. Diss., Hamburg 1963
 Zit.: Rat und Kommission
- Rausch*, H. (Hrsg.): Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung. Darmstadt 1969
 Zit.: Problematik der Gewaltentrennung
- Redlich*, Josef: Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus. Leipzig 1895
 Zit.: Englischer Parlamentarismus
- Redslob*, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form. Tübingen 1918
 Zit.: Parlamentarische Regierung

- Reichel*, Gerhard Hans: Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949. Berlin - München 1967
Zit.: Auswärtige Gewalt
- Revermann*, Klaus: Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Münster 1959
Zit.: Durchbrechung des Verfassungssystems
- Rohde*, Klaus: Verträge mit auswärtigen Staaten nach deutschem Verfassungsrecht. Diss., Kiel 1953
Zit.: Verträge
- Rolin*, Henri: Le rôle du Parlement et des parlementaires dans les relations internationales. In: Aspects du Régime Parlementaire Belge, S. 103 ff.
Zit.: Parlement
- Ruhfus*, Jürgen: Die staatsrechtliche Stellung des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs. Diss., München 1965
- Rumpf*, Helmut: Regierungsakte im Rechtsstaat. Bonn 1955
Zit.: Regierungsakte
- Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung. In: VVDStRL Heft 14, S. 136 ff.
Zit.: Verwaltungsrechtsprechung
- Runte*, H.: Der Wehrbeauftragte des Bundestags. Diss., Freiburg 1959
Zit.: Der Wehrbeauftragte
- Rupp*, Hans Heinrich: Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der „abstrakten Normenkontrolle“? In: NJW 1966, S. 1097 ff.
- Sachau*, Manfred: Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt. Berlin 1967
Zit.: Wehrhoheit
- Salomon*, Rainer Pfeffer von: Kann über die auswärtige Gewalt die Kompetenzverteilung in der BR verschoben werden? Diss., Mainz 1956
Zit.: Kompetenzverteilung
- Samm*, Carl-Theodor: Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge. Berlin 1967
Zit.: Bundesbank
- Sattler*, Andreas: Vertrauensfrage-Ersuchen und Art. 67 Grundgesetz. In: DÖV 1967, S. 765 ff.
- Schack*, Friedrich: Die Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten. In: AöR 89, 88 ff.
Zit.: Prüfungszuständigkeit
- Die Verlagerung der Gesetzgebung im gewaltenteilenden Staat. In: Festschr. f. Karl Haff, Innsbruck 1950, S. 332 ff.
Zit.: Verlagerung der Gesetzgebung
- Schäfer*, Friedrich: Der Bundestag. Köln und Opladen 1967
- Schäfer*, Hans: Das materielle Prüfungsrecht bei der Ausfertigung von Gesetzen. In: DVBl. 1951, 434 ff.
- Schätzel*, Walter: Prozessuale Fragen des Bundesverfassungsgerichts. In: AöR 78, S. 228 ff.

- Schaumann, Wilfried*: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. Mitbericht. In: VVDStRL Heft 19, S. 86 ff.
Zit.: Gliedstaaten
- Scheuner, Ulrich*: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik. In: DVBl. 1952, S. 293 ff.
- Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. In: VVDStRL Heft 11, S. 1 ff.
Zit.: Staatliche Intervention
- Grundfragen des modernen Staates. In: Recht, Staat und Wirtschaft Bd. III (1951), S. 126 ff.
Zit.: Grundfragen
- Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie. In: Festschr. f. Hans Huber 1961, S. 222 ff.
Zit.: Repräsentatives Prinzip
- Schiffmann, Günther*: Die Frage der Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften bei der Aufhebung völkerrechtlicher Verträge. Untersuchungen zur vertragschließenden Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1962
Zit.: Aufhebung völkerrechtlicher Verträge
- Schlochauer, Hans-Jürgen*: Öffentliches Recht. Karlsruhe 1957
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Franz Klein*: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
- Schnabel, Eginhard*: Der parlamentarische Untersuchungsausschuß. Ein wirksames Kontroll- u. Informationsorgan des Parlaments? Tübingen, Diss. 1968
Zit.: Untersuchungsausschuß
- Schneider, Hans*: Die Zustimmung des Bundesrats zu Gesetzen. In: DVBl. 1953, S. 257 ff.
- Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. In: VVDStRL Heft 19, S. 1 ff.
Zit.: Gliedstaaten
- Schneider, Peter*: Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart. In: AöR 82, 1 ff.
Zit.: Gewaltenteilung
- Schröcker*: Die Wiederanwendung der Vorkriegsverträge nach dem Grundgesetz. In: DVBl. 1954, S. 486 ff., 525 ff.
- Schüle, Adolf*: Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. In: VVDStRL Heft 11, S. 75 ff.
Zit.: Staatliche Intervention
- Schultz, Günther*: Blick in die Zeit (Möglichkeiten einer Parlamentsreform). In: MDR 1969, S. 724 ff.
- Schulz, Heinz Friedrich - Bearbeiter*: Kommentar zum Außenwirtschaftsgesetz. Köln u. a. 1965/1966
- Seeler, Hans-Joachim*: Der Grundsatz der Gewaltenteilung in den europäischen Integrationsgemeinschaften. Diss., Hamburg 1955
Zit.: Gewaltenteilung

- Seidel, Martin*: Das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht. In: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, S. 42 ff.
Zit.: Gemeinschaftsrecht
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz*: Völkerrecht. Köln u. a. 1965
- Sellmann, Klaus-Albrecht*: Der schlichte Parlamentsbeschluß. Eine Studie zum Parlamentsakt außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Diss., Berlin 1966.
Zit.: Parlamentsbeschluß
- Siebert, Wolfgang*: Privatrecht im Bereich öffentlicher Verwaltung. In: Festschr. f. Niedermeyer, Göttingen 1953, S. 215 ff.
Zit.: Privatrecht
- Smend, Rudolf*: Die Politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform. In: Festschr. f. Kahl, Tübingen 1923, S. III-1 ff.
Zit.: Politische Gewalt
- Soergel - Siebert*: Bürgerliches Gesetzbuch Bd. 1: Allgemeiner Teil, bearbeitet von Schultze - v. Lasaulx, Stuttgart u. a. 1967
- Spanner, Hans*: Bundesverfassungsgericht und freies Ermessen. In: BayVBl. 1958, S. 1 ff., 38 ff.
- Stammen, Theo*: Regierungssysteme der Gegenwart. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
Zit.: Regierungssysteme
- Steinberger, Helmut*: Anmerkung zum Urteil des BVwG v. 12.10.62. In: DVBl. 1963, S. 729 ff.
- Steiger, Heinhard*: Die Unabhängigkeit der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften. Diss., Münster 1964
Zit.: Rechtsetzung
- Stein, Ekkehart*: Lehrbuch des Staatsrechts. Tübingen 1968
Zit.: Staatsrecht
- Stelzig, Friedrich*: Die Zuständigkeit des Bundestags für die Kündigung von Staatsverträgen nach geltendem Staatsrecht. Diss., Bonn 1957
Zit.: Kündigung von Staatsverträgen
- Sternberger, Dolf*: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik. In: Politische Vierteljahresschrift 1960, S. 22 ff., zitiert nach Parlamentarismus, hrsg. v. Kurt Kluxen, Köln 1967, S. 325 ff.
Zit.: Gewaltenteilung
- Struben, David Georg*: Nebenstunden, 2. Teil, 10. Abhandlung: Von den Landständen. 2. Aufl., Hannover 1765
Zit.: Von den Landständen
- Strupp, Karl und Hans-Jürgen Schlochauer* (Hrsg.): Wörterbuch des Völkerrechts, Band 1—3. Berlin 1960—1962
- Stüben, Wulf-Dietrich*: Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland. Diss., Göttingen 1957
Zit.: Parlamentarische Kontrolle
- Sturm, Gerd*: Die Inkompatibilität. München 1967

- Thieme, Werner*: Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. In: VVDStRL Heft 18, S. 50 ff.
Zit.: Staatengemeinschaften
- Tomuschat, Christian*: Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1958—1965. In: ZaöRV 28, S. 48 ff., S. 646 ff.
- Treviranus, Hans*: Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat. Tübingen 1966
Zit.: Außenpolitik
- Triepel, Heinrich*: Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages (Bamberg). Berlin und Leipzig, 1922, S. 16, S. 55
Zit.: 32. Dt. Juristentag
- Troßmann, Hans*: Parlamentsrecht. Bonn 1967
- Tsatsos, Themistokles*: Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung. Sitzungsbericht der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Heidelberg 1968
Zit.: Geschichte und Kritik
- Türk, Helmut*: Die Regelung der Vertragsgewalt und die innerstaatliche Inkraftsetzung völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Diss., Göttingen 1954
Zit.: Vertragsgewalt
- Ule, Carl Hermann*: Militärisches Beschwerderecht und öffentliche Kontrolle. In: Von den Grundrechten des Soldaten. München 1957
Zit.: Beschwerderecht
- Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Abtretung des Mundatwaldes an Frankreich. In: NJW 1963, S. 1436 ff.
- United Nations: Reports of the International Law Commission on the Second Part of Its Seventeenth Session, January 3—28, 1966, and on Its Eighteenth Session, May 4—July 19, 1966. In: American Journal of International Law 1967, S. 248 ff.
- Verdroß, Alfred*: Völkerrecht. Unter Mitarbeit von Stephan Verosta und Karl Zemanek, 5. Aufl., Wien 1964
Zit.: Völkerrecht
- Vialon, Karl*: Haushaltsrecht. 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a. M. 1959
- Vogel, Klaus*: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit. Recht und Staat, Heft 292/3, Tübingen 1964
Zit.: Internationale Zusammenarbeit
- Voigt, Alfred*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht. In: VVDStRL Heft 10 (1952), S. 34 ff.
- Vonderbeck, Hans-Josef*: Der Bundesrat — ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland? Zur Bedeutung der parlamentarischen Repräsentation. Meisenheim 1964
Zit.: Der Bundesrat
- Wacke*: Das Finanzwesen der Bundesrepublik. Beiheft 13 zur Deutschen Rechtszeitschrift, Tübingen 1950
Zit.: Finanzwesen
- Waffenschmidt, Horst*: Die äußere Trennung und innere Selbständigkeit der Bundeslegislative und Bundesexekutive in der BRD. Diss., Köln 1962
Zit.: Äußere Trennung

- Warbeck, Hans-Joachim: Der Grundsatz der Gewaltenteilung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: SKV 1968, S. 60 ff.
- Weber, Werner: Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem. In: Festschr. f. Carl Schmitt, 1959, S. 253 ff.
Zit.: Teilung der Gewalten
- Der Kampf um den Wehrbeitrag: Bd. I—III, München 1952—1958. Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz
- Weichmann, Herbert: Die Stellung der Rechnungshöfe im organisatorischen Aufbau der Staatsgewalt. In: DVBl. 1953, S. 745 ff.
- Weinstein, Adalbert: Militärpolitik ist Außenpolitik. In: Deutschlands Außenpolitik seit 1955, 1965, S. 103 ff.
Zit.: Militärpolitik
- Wengler, Wilhelm: Die Rechtsnatur der Bekanntmachung über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge für den Staatsbürger. In: NJW 1962, S. 231 ff.
- Wengler, Wilhelm: Völkerrecht. 2 Bde. Berlin u. a. 1964
Zit.: Völkerrecht I—II
- W. G.: Verwaltungsabkommen. Glosse in: AöR 77, S. 37 ff.
- Wildenmann, Rudolf: Macht und Konsens. Frankfurt/M. - Bonn 1963
- Wild, Gisela: Die Ausfertigung v. Gesetzen und Rechtsverordnungen und die Anordnung zu ihrer Verkündung. Heidelberg 1969
Zit.: Ausfertigung
- Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht I. 7. Aufl., München 1968
- Wolgast, Ernst: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes. In: AöR (N.F.) Bd. 5 (1923), S. 1 ff.
Zit.: Auswärtige Gewalt
- Zacher, Hans: Ratifizierungsgesetz und Normenkontrolle. In: DVBl. 1955, S. 649 ff., 696 f.
- Ziller, Gebhard: Zwanzig Jahre Bundesgesetzgebung. In: Bulletin des BPA 1969, S. 963 ff.
- Zimmermann, Erich: Die Neuregelung der auswärtigen Gewalt in der Verfassung der Niederlande. In: ZaöRV 15 (1953/1954), S. 164 ff.
- Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl., München 1970
Zit.: Staatslehre
- Zivier, Ernst R.: Die Nichtanerkennung im modernen Völkerrecht. Probleme staatlicher Willensäußerung. Berlin 1969
Zit.: Nichtanerkennung
- Zuleeg, Manfred: Der Aufbau der europäischen Gemeinschaften, die Rechtsakte der Organe und die Souveränität der Mitgliedstaaten. In: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, S. 33 ff.
Zit.: Aufbau und Rechtsakte

Schriften zum Öffentlichen Recht

- 1 Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von E.-W. Böckenförde. 360 S. 1958. DM 33,60.
- 2 Die Freiheit des Gewissens. Von J. H. Scholler. 239 S. 1958. DM 24,60.
- 3 Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen. Von W. Frhr. Marschall von Bieberstein. 232 S. 1959. DM 28,—.
- 4 Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen. Von G. Pfennig. 86 S. 1960. DM 12,60.
- 5 Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes. Von M. Goessl. 245 S. 1961. DM 32,60.
- 6 Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Von H.-U. Bächle. 149 S. 1961. DM 22,40.
- 7 Staatensukzession und Staatsservituten. Von L. Herbst. 204 S. 1962. DM 28,60.
- 8 Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Von D. Volkmar. 273 S. 1962. DM 33,60.
- 9 Bundesrat und Bundesaufsicht. Von G. Dux. 149 S. 1963. DM 19,80.
- 10 Die Öffentliche Anstalt. Von H. Jecht. 144 S. 1963. DM 19,60.
- 11 Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen. Von E. Schumann. 380 S. 1963. DM 48,60.
- 12 Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz. Von K. Huber. 182 S. 1963. DM 26,60.
- 13 Über den Rechtsschutz bei anwaltlichen Zulassungsstreitigkeiten. Von K. H. Finkelnburg. 114 S. 1964. DM 16,80.
- 14 Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung. Von W.-D. Eckardt. 81 S. 1964. DM 12,60.
- 15 Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes. Von G. Abel. 97 S. 1964. DM 14,80.
- 16 Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen. Von Ch. Peter. 181 S. 1964. DM 24,80.
- 17 Widerstand und Revolution. Von K. F. Bertram. 121 S. 1964. DM 16,60.
- 18 Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Von E.-W. Böckenförde. 348 S. 1964. DM 44,80.
- 19 Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte. Von E. v. Hippel. 63 S. 1965. DM 9,80.
- 20 Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit. Von J. Harbich. 174 S. 1965. DM 26,60.
- 21 Korporation und Assoziation. Von F. Müller. 370 S. 1965. DM 48,60.
- 22 Freiheitsrechte und Arbeitsverfassung. Von D. Conrad. 184 S. 1965. DM 27,60.
- 23 Amtshaftung und Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff. Von M. Heidenhain. 194 S. 1965. DM 26,60.
- 24 Grundrechte als Institution. Von N. Luhmann. 223 S. 1965. DM 32,60.
- 25 Probleme der abstrakten Normenkontrolle. Von G. Babel. 96 S. 1965. DM 14,60.
- 26 Das Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft und die Organisation der internationalen Sicherheit. Von H. H. Mahnke. 250 S. 1965. DM 36,—.
- 27 Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland. Von D. Blumenwitz. 208 S. 1966. DM 32,60.
- 28 Gleichheit und Artgleichheit. Von W. Hill. 309 S. 1966. DM 48,60.
- 29 Der schlichte Parlamentsbeschluß. Von K. A. Sellmann. 150 S. 1966. DM 24,80.
- 30 Parteifinanzierung und Grundgesetz. Von H. Plate. 139 S. 1966. DM 22,60.
- 31 Staatlichkeit und Überstaatlichkeit. Von H. Steiger. 200 S. 1966. DM 29,60.
- 32 Die Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts im System des Grundgesetzes. Von H. Weber. 187 S. 1966. DM 28,60.
- 33 Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze. Von Chr. Böckenförde. 164 S. 1966. DM 26,60.
- 34 Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Von U. Steiner. 244 S. 1966. DM 44,60.

- 35 Das Beschwerderecht des Soldaten. Von D. W. Oetting. 180 S. 1966. DM 28,60.
- 36 Die Staatsform der Bundesrepublik Deutschland. Von H. Schulz-Schaeffer. 204 S. 1966. DM 32,80.
- 37 Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht. Von K. F. Arndt. 188 S. DM 32,60.
- 38 Die Option der Staatsangehörigkeit. Von K. M. Meessen. 123 S. 1966. DM 19,80.
- 39 Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung. Von H. Hardinghaus. 168 S. 1966. DM 26,80.
- 40 Die Grenzen des Opportunitätsprinzips im heutigen deutschen Polizeirecht. Von H. P. Schmatz. 227 S. 1966. DM 38,60.
- 41 Theorie der Rechtsgewinnung, entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation. Von M. Kriele. 334 S. 1967. DM 48,—.
- 42 Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung. Von H. Jäckel. 152 S. 1967. DM 26,60.
- 43 Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Von G. H. Reichel. 288 S. 1967. DM 44,80.
- 44 Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft. Von W. Rübner. 460 S. 1967. DM 62,—.
- 45 Leistungsstörungen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse. Von L. Simons. 213 S. 1967. DM 38,—.
- 46 Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation. Von R. Böttcher. 179 S. 1967. DM 33,60.
- 47 Das Ermessen der Verwaltungsbehörden in Frankreich. Von R. Hoffmann. 175 S. 1967. DM 32,60.
- 48 Der Erlaß von Rechts- und Verwaltungsverordnungen durch den Bundespräsidenten. Von G. Huwar. 186 S. 1967. DM 32,60.
- 49 Der Mißbrauch von Grundrechten. Von H. U. Gallwas. 193 S. 1967. DM 36,60.
- 50 Das amerikanische Administrative Law. Von R. A. Riegert. 165 S. 1967. DM 32,60.
- 51 Chancengleichheit der Parteien. Von H.-Chr. Jülich. 164 S. 1967. DM 33,60.
- 52 Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen. Von R. Scholz. 286 S. 1967. DM 49,60.
- 53 Der Verfassungsbegriff in der deutschen Staatslehre der Aufklärung und des Historismus. Von E. Schmidt-Aßmann. 211 S. 1967. DM 36,60.
- 54 Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte. Von W. Wieseler. 278 S. 1967. DM 48,60.
- 55 Gesetz und Verordnung in Frankreich seit 1789. Von Chr. A. L. Rasenack. 262 S. 1967. DM 48,60.
- 56 Werbefernsehen und Öffentliches Recht. Von W. Leisner. 266 S. 1967. DM 39,80.
- 57 Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Von R. Grawert. 376 S. 1967. DM 59,60.
- 58 Die Geltendmachung von Geldforderungen im Verwaltungsrecht. Von B. Löwenberg. 136 S. 1967. DM 24,60.
- 59 Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften. Von F. Hohrmann. 201 S. 1967. DM 29,80.
- 60 Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes. Von K. P. Jank. 127 S. 1967. DM 24,60.
- 61 Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt. Von M. Sachau. 238 S. 1967. DM 38,60.
- 62 Die Bedürfniskompetenz. Von M. Gruson. 132 S. 1967. DM 24,60.
- 63 Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge. Von C.-Th. Samm. 241 S. 1967. DM 43,60.
- 64 Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland. Von J. Odewald. 165 S. 1967. DM 26,60.
- 65 Prüfung formeller Gesetze im Bereich der Exekutive. Von D. Kabisch. 216 S. 1967. DM 38,60.
- 66 Der Bereich der Regierung. Von G. Kassimatis. 260 S. 1967. DM 48,—.
- 67 Die Rechtsstellung der wissenschaftlichen Bibliotheken. Von A. Nitzte. 172 S. 1967. DM 29,60.

- 68 Das faktische Dienstverhältnis. Von E. Brückner. 170 S. 1968. DM 28,60.
- 69 Die „Information“ als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG. Von H. Windsheimer. 196 S. 1968. DM 33,60.
- 70 Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt. Von Ch. Hirsch. 198 S. 1968. DM 36,60.
- 71 Der Folgenbesetzungsanspruch. Von Th. Rösslein. 106 S. 1968. DM 18,60.
- 72 Kindesgrundrechte und elterliche Gewalt. Von D. Reuter. 253 S. 1968. DM 44,60.
- 73 Innere Geistesfreiheit und suggestive Beeinflussung. Von H. Faber. 234 S. 1968. DM 43,60.
- 74 Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. Von J. Schmidt-Salzer. 103 S. 1968. DM 18,60.
- 75 Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 I GG bei der Verwirklichung einer „verfassungsmäßigen Ordnung“. Von E. Hesse. 137 S. 1968. DM 22,60.
- 76 Hinkende Rechtsverhältnisse im internationalen Familienrecht. Von K. Dorenberg. 210 S. 1968. DM 38,60.
- 77 Das Honnefer Modell. Von G. Stephany. 126 S. 1968. DM 22,60.
- 78 Die Ausfertigung der Bundesgesetze. Von K. Rode. 106 S. 1968. DM 22,60.
- 79 Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen. Von W.-D. Hauenschild. 218 S. 1968. DM 39,60.
- 80 Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Von J. Isensee. 340 S. 1968. DM 58,—.
- 81 Informationsfreiheit und Filmkontrolle. Von W. Wohland. 270 S. 1968. DM 48,69.
- 82 Normbereiche von Einzelgrundrechten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht. Von F. Müller. 34 S. 1968. DM 6,60.
- 83 Die Selbstbindung der Verwaltung. Von M. Wallerath. 147 S. 1968. DM 26,60.
- 84 Die Unverletzlichkeit der Wohnung. Von M. Gentz. 188 S. 1968. DM 33,60.
- 85 Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftwege nach Berlin. Von H. G. Ruge. 124 S. 1968. DM 28,—.
- 86 Parteipolitische Betätigung der Richter. Von Ch. Niethammer-Vonberg. 164 S. 1969. DM 29,60.
- 87 Grenzen amtlicher und dienstlicher Weisungen im öffentlichen Dienst. Von A. Rinken. 215 S. 1969. DM 39,80.
- 88 Grundrechte und Sozialordnung. Von H. Schambeck. 140 S. 1969. M 26,60.
- 89 Repräsentation und Organschaft. Von H. Pollmann. 162 S. 1969. DM 29,80.
- 90 Streik und Staatsnotstand. Von V. H. Lohse. 308 S. 1969. DM 56,—.
- 91 Der baurechtliche Nachbarschutz. Von F. H. Timmermann. 272 S. 1969. DM 48,60.
- 92 Das Grundrecht der Gewissensfreiheit und die besonderen Gewaltverhältnisse. Von A. Podlech. 183 S. 1969. DM 33,60.
- 93 Meinungsfreiheit und verfassungsmäßige Ordnung. Von H. K. Voss. 203 S. 1969. DM 39,60.
- 94 Die Auswahl der Richter in der englischen und amerikanischen Rechtspraxis. Von U. Kayser. 339 S. 1969. DM 56,—.
- 95 Die Befehls- und Kommandogewalt. Von M. Erhardt. 128 S. 1969. DM 24,—.
- 96 Der demokratische Bundesstaat. Von W. Hempel. 325 S. 1969. DM 54,60.
- 97 Die Geschäftsregler nach dem Grundgesetz. Von R. Lutz. 88 S. 1969. DM 18,60.
- 98 Das Widerstandsrecht. Von G. Scheidle. 163 S. 1969. DM 29,60.
- 99 Zur Praxis und Theorie der richterlichen Bindung an das Gesetz im gewaltenteilenden Staat. Von T. Vogel. 108 S. 1969. DM 19,60.
- 100 Die Positivität der Grundrechte. Von F. Müller. 106 S. 1969. DM 19,80.
- 101 Das Widerspruchsverfahren der VWGO als Verwaltungsverfahren und Prozeßvoraussetzung. Von A. v. Mutius. 262 S. 1969. DM 48,—.
- 102 Freiheit der Kunst als Problem der Grundrechtsdogmatik. Von F. Müller. 161 S. 1969. DM 29,60.
- 103 Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht durch deutsche Staatsorgane. Von G. Gorny. 197 S. 1969. DM 36,60.
- 104 Die Bestimmungen über die Wahl der Bundesverfassungsrichter als Verfassungsproblem. Von J. F. v. Eichborn. 91 S. 1969. DM 17,60.
- 105 Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen. Von H. Hummel. 119 S. 1969. DM 24,60.

- 106 Landesrecht vor Bundesgerichten im Bundesstaat des Grundgesetzes. Von H.-H. Klumpp. 202 S. 1969. DM 39,60.
- 107 Der Abwehranspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte. Von M. Hoffmann. 108 S. 1969. DM 19,80.
- 108 Die Dritte Gewalt als politischer Faktor. Von K. Hopt. 240 S. 1969. DM 44,60.
- 109 Technisches Sicherheitsrecht. Von H. P. Plischka. XXI, 252 S. 1969. DM 49,60.
- 110 Die kurzfristige polizeiliche Freiheitsentziehung. Von J. Koschwitz. 278 S. 1969. DM 49,60.
- 111 Erwerbsschutz durch Aufopferungsentschädigung. Von U. Battis. 128 S. 1969. DM 24,—.
- 112 Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit. Von H. Gaul. 161 S. 1970. DM 39,60.
- 113 Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung. Von H.-H. Dehmel. 164 S. 1970. DM 29,80.
- 114 Das entscheidungserhebliche Gesetz. Von H. Brinckmann. 208 S. 1970. DM 39,60.
- 115 Konzentrationsbestrebungen der deutschen Landesrundfunkanstalten in verfassungsrechtlicher Sicht. Von K.-J. Schneider. 116 S. 1970. DM 22,60.
- 116 Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder. Von D. Jeddeloh. 141 S. 1970. DM 28,60.
- 117 Wirtschaftslenkung im Notstand. Von E. Schürmann. 274 S. 1970. DM 48,60.
- 118 Die politischen Vereinigungen. Von C. Gastroph. 193 S. 1970. DM 36,60.
- 119 Der Inhalt des Freizügigkeitsrechts. Von D. Merten. 137 S. 1970. DM 25,60.
- 120 Öffentlich-rechtliche dingliche Rechte und dingliche öffentliche Lasten. Von J. F. Bartels. 170 S. 1970. DM 29,60.
- 121 Der Begriff der „Allgemeinen Gesetze“ im Artikel 5 Absatz 2 des Grundgesetzes. Von E. Schwark. 156 S. 1970. DM 29,60.
- 122 Das Widerstandsrecht des Grundgesetzes. Von K. F. Bertram. 107 S. 1970. DM 19,60.
- 123 Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Von A. Bleckmann. 333 S. 1970. DM 58,60.
- 124 Staatsleistungen an die Kirchen und ihre Ablösung. Von H.-J. Brauns. 148 S. 1970. DM 29,60.
- 125 Eigentum und öffentliches Interesse. Von H. Schulte. 321 S. 1970. DM 48,—.
- 126 Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte. Von H.-U. Gallwas. 180 S. 1970. DM 36,60.
- 127 Die freien Berufe im Rechtsstaat. Von E. Fleischmann. 180 S. 1970. DM 38,60.
- 128 Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats. Von P. H. Krämer. 167 S. 1970. DM 29,60.
- 129 Der Erstattungsanspruch. Von E. Weber. 154 S. 1970. DM 29,60.
- 130 Wahlprüfung und subjektiver Wahlrechtsschutz. Von B.-D. Olschewski. 189 S. 1970. DM 36,—.
- 131 Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht. Von B. Tiemann. 349 S. 1970. DM 65,60.
- 132 Die demokratische Versammlung. Von M. Quilisch. 250 S. 1970. DM 48,—.
- 133 Zulässigkeit und Grenzen von nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge. Von M. Klußmann. 146 S. 1970. DM 29,60.
- 134 Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung. Von H. Schulte. 231 S. 1970. DM 48,—.
- 135 „Gesetz“ im Staatsrecht und in der Staatsrechtslehre des NS. Von D. Kirschenmann. 143 S. 1970. DM 33,60.
- 136 Die Forderungsverletzung im öffentlichen Recht. Von H.-J. Papier. 174 S. 1970. DM 33,60.
- 137 Tarifhoheit und Verfassungsrecht. Von M. O. Hinz. 184 S. 1970. DM 38,60.
- 138 Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Von J. Jung. 224 S. 1971. DM 44,60.
- 139 Politische Vereinigungen unter dem Grundgesetz. Von W. Piepenstock. 153 S. 1971. DM 29,60.
- 140 Meinungsfreiheit und unternehmensschädigende Äußerung. Von K. v. Köller. XXII, 324 S. 1971. DM 66,60.
- 141 Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz. Von R. Scholz. 206 S. 1971. DM 39,60.

- 142 Der Zwischenausschuß nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung. Von D. Klemm 152 S. 1971. DM 29,60.
- 143 Der Prozeßvergleich in den verwaltungsgerichtlichen Verfahrensarten. Von J. Schröder. 222 S. 1971. DM 44,60.
- 144 Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes. Von A. Podlech. 315 S. 1971. DM 59,60.
- 145 Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution. Von D. Stammler. 374 S. 1971. DM 68,60.
- 146 Die Rechtsbehelfe im Verwaltungsvollstreckungsverfahren. Von H.-D. Traulsen. 256 S. 1971. DM 48,60.
- 147 Der Erlaß von Berufsordnungen durch die Kammern der freien Berufe. Von A. Brandstetter. 193 S. 1971. DM 38,—.
- 148 Die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Positionen des Bürgers. Von K. Otto. 148 S. 1971. DM 29,60.
- 149 Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern. Von E. Bauer. 151 S. 1971. DM 29,60.
- 150 Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private. Von M. Krautzberger. 141 S. 1971. DM 29,80.
- 151 Die Änderung gesetzlicher Regelungen durch einfache Rechtsverordnungen. Von H. Sinn. 89 S. 1971. DM 18,60.
- 152 Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem. Von A. Rinken. 396 S. 1971. DM 66,60.
- 153 Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse. Von H. U. Jerschke. 270 S. 1971. DM 48,60.
- 154 Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen. Von R. Geitmann. IV, 221 S. 1971. DM 48,60.
- 155 Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und Frankreich. Von H.-J. Schröder. 198 S. 1971. DM 39,80.
- 156 Der Freiheitssatz des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz. Von H. Schulz-Schaeffer. 110 S. 1971. DM 22,60.
- 157 Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen von Privatpersonen. Von D. Middel. 207 S. 1971. DM 39,60.
- 158 Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht. Von R. Wenig. 118 S. 1971. DM 28,60.
- 159 Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesregierung Deutschland. Von H. Biehl. 140 S. 1971. DM 28,60.
- 160 Gesetz und Verordnung in der Verfassung der 5. französischen Republik vom 4. Oktober 1958. Von R. Klisch. 233 S. 1971. DM 48,60.
- 161 Das Sittengesetz als Schranke der Grundrechte. Von G. Erbel. 407 S. 1971. DM 78,—.
- 162 Auslegung der Grundrechte durch einfaches Gesetzesrecht? Von O. Majewski. 126 S. 1971. DM 28,—.
- 163 Die Polizeipflicht von Hoheltsträgern. Von W. Wagner. 180 S. 1971. DM 33,60.
- 164 Rechtsnachfolge in sozialrechtliche Ansprüche. Von H. Bültmann. 153 S. 1971. DM 32,60.
- 165 Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens. Von L. Macher. 291 S. 1971. DM 58,60.
- 166 Rechtsschutz gegen Rechtsnormen. Von O. R. Baron von Engelhardt. 310 S. 1971. DM 59,60.
- 167 Die Öffentlichen Anhörungen („Hearings“) des Deutschen Bundestages. Von F. W. Appoldt. 132 S. 1971. DM 26,60.
- 168 Die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren der EWG. Von A. Schaub. 184 S. 1971. DM 38,60.
- 169 Die Notenausgabe der Deutschen Bundesbank. Von G. Pfennig. 80 S. 1971. DM 16,80.
- 170 Stellvertretung im Verfassungsrecht. Von R. Wahl. 288 S. 1971. DM 56,60.
- 171 Probleme der konkreten Normenkontrolle. Von Y. Huh. 220 S. 1971. DM 48,—.
- 172 Verbände im Rechtsetzungsverfahren. Von M. G. Ammermüller. 96 S. 1971. DM 19,80.
- 173 Grenzen der Gerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat. Von G. Oettl. 98 S. 1971. DM 22,60.

Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat. Von Prof. Dr. F. Ermacora. XXXI, 1251 S. in zwei Teilbänden. 1970. Ln. DM 236,—.

Deutsches Staatsrecht. I. Grundbegriffe. Von Prof. Dr. W. Hamel. 181 S. 1971. DM 26,60.

Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. Von Prof. Dr. W. Weber. 3., erw. Aufl. 375 S. 1970. Ln. DM 58,60.

Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart. Von Prof. Dr. W. von Simson. 275 S. 1965. Ln. DM 48,60.

Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze. Von Prof. Dr. F. Hartung. 520 S. 1961. Ln. DM 66,—.

Forschungen zu Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung. Herausgegeben von Prof. Dr. R. Dietrich und Prof. Dr. G. Oestreich. 538 S. 1958. DM 58,—.

Zur Geschichte und Problematik der Demokratie. Festgabe für Hans Herzfeld. Herausgegeben von Prof. Dr. W. Berges und Prof. Dr. C. Hinrichs. 693 S. 1958. DM 78,—.

Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. Von Prof. Dr. R. Smend. 2., erweiterte Aufl. 624 S. 1968. Ln. DM 68,60.

Verfassungslehre. Von Prof. Dr. C. Schmitt. 5., unveränderte Aufl. XX, 404 S. 1970. Ln. DM 44,—.

Die Grundrechte in der Welt. 2 Halbbände. I: XVI, S. 1—542; II: VIII, S. 543 bis 1045. 1966/67. Zusammen Ln. DM 136,— (Band I des Handbuches „Die Grundrechte“).

Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß. Von Prof. Dr. G. Oestreich. 135 S. 1968. DM 17,50.

Über Formulierung der Menschenrechte. Von Prof. Dr. G. Dietze. 178 S. 1956. DM 19,60; Ln. DM 22,60.

Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat. Eine Kritik an Gesetzgebung und Rechtsprechung. Von Prof. Dr. W. Hamel. 64 S. 1957. DM 7,80.

Hobbes-Forschungen. Herausgegeben von Prof. Dr. R. Koselleck und Prof. Dr. R. Schnur. 300 S. 1969. DM 58,60.

Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Gesammelte Aufsätze. Von Prof. Dr. G. Oestreich. 355 S. 1969. Ln. DM 48,—.

Strukturelle Staatslehre. Von Prof. Dr. H. A. Dombois. 91 S. 1952. DM 10,80.

Grenzen der Verfassungsänderung. Von Prof. Dr. H. Ehmke. 144 S. 1953. DM 14,80.

Zwischen Politik und Vernunft. Aufsätze aus drei Welten. Von Prof. Dr. F. A. Hermens. XX, 437 S. 1969. DM 58,60; Ln. DM 66,60.

D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Deutsches Verwaltungsrecht. Von W. Merk. 2 Bände. 1: XVI, 1014 S. 1962. Ln. DM 98,—; 2: XII, S. 1015 - 2169. 1970. Ln. DM 158,—.

Deutsches Verwaltungsrecht. Von O. Mayer. (Aus Binding, Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft.) Unveränderter Nachdruck der 3. Aufl. von 1924. 1: VIII, 384 S. 1969. Ln. DM 74,—; 2: V, 409 S. 1969. Mit einem Register für beide Bände. Ln. DM 78,—.

Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes. Hrsg. von C. H. Ule, F. Becker und K. König. 2 Bände. 1967. 1: XIII, S. 1 - 556; 2: IV, S. 557 - 1057. zus. DM 136,—.

Die Staatskanzlei. Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1966. 335 S. 1967. DM 49,60.

Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1968. 283 S. 1969. DM 54,60.

Verwaltung. Eine einführende Darstellung. In Verbindung mit E. Becker und C. H. Ule hrsg. von F. Morstein Marx. XXIV, 488 S. mit 1 Tab. 1966. DM 32,60.

Das Verwaltungsmonopol. Von P. Badura. 345 S. 1963. DM 48,—.

Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz. Möglichkeiten gesetzlicher Regelung der Rücknehmbarkeit von Verwaltungsakten. Von F. Becker und N. Luhmann. 150 S. 1963. DM 22,60.

Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen, Zuständigkeiten, Organisation. Von F. Fonk. 286 S. 1967. DM 48,60.

Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Von N. Luhmann. 166 S. 1966. DM 28,60.

Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichts. Hrsg. von C. H. Ule. XVI, 537 S. 1969. DM 86,60.

Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Von F. Wagener. XXII, 580 S. mit 56 Übersichten sowie 3 Ausschlusstab. 1969. DM 40,—.

Zur Struktur der deutschen Verwaltung. Föderalismus und Probleme der Zentralisation und Dezentralisation. Vorträge und Diskussionsbeiträge der gemeinsamen Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit der Ecole Nationale d'Administration Paris 1966. 121 S. 1967. DM 22,60.

D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

